Staatsrecht, Völkerrecht und Politik.

Staatsrecht, Völkerrecht und Politik.

Monographieen

von

Robert von Mohl.

Erster Band.

Staatsrecht und Völkerrecht.

Tübingen, 1860.

Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung.

— Laupp & Siebeck. —

Rec. Jan. 24, 1901.

Druck von H. Laupp jr. in Tübingen.

Vorrede.

Während einer längeren wissenschaftlichen Laufbahn pflegen manchfache vereinzelte Abhandlungen zu entstehen, bald aus inneren bald aus äusseren Gründen. Ausgedehnt über eine Reihe von Jahren veröffentlicht an verschiedenen, nicht immer leicht zugänglichen Orten, wohl auch namenlos erschienen, entschwinden solche kleinere Arbeiten leicht wieder dem Gedächtnisse und Gebrauche.

Die meisten Erzeugnisse dieser Art verdienen allerdings kein anderes Loos. Vorübergehenden Bedürfnissen entsprossen, haben sie ihren Zweck längst erfüllt; und in einer Vorkehrung zu bleibender Aufbewahrung könnte nur eine Anmassung von Seiten des Verfassers nnd eine Beschwerde für die ohnedem allzu angeschwellte Literatur erblickt werden. Es giebt jedoch Ausnahmen. Auch kürzere Arbeiten mögen über den Tag ihrer Erscheinung hinaus Bedeutung haben, und nicht alle vereinzelte Abhandlungen sind nur flüchtig ausgearbeitet. Namentlich werden nicht selten wichtige Fragen in dieser Weise ausführlicher erörtert, als in einem Systeme möglich ist, oder von Solchen, welche ein ganzes System nicht unternehmen. Arbeiten der letzteren Art der Vergessenheit zu entreissen und sie zugänglicher zu machen, ist ein natürlicher Wunsch des Verfassers, und dieser verdient nur dann einen Tadel, wenn er sich in der Würdigung der Bedeutung irrt.

Mir selbst steht natürlich kein Urtheil darüber zu, ob ich bei dem Entschlusse, einen Theil der von mir im Laufe der Zeit verfassten einzelnen Aufsätze zu einem grösseren Ganzen zu vereinigen, in einen solchen tadelnswerthen Irrthum verfallen bin. Nur sei mir gestattet, zur näheren Bezeichnnng der Sammlung, deren erster Band hier vorgelegt wird, Einiges zu bemerken:

Ich theile keineswegs lauter bereits veröffentlichte Arbeiten mit. Wohl die Hälfte des jetzt Vorgelegten erscheint hier zum erstenmale. Diese letzteren Abhandlungen lagen theils seit längerer oder kürzerer Zeit abgeschlossen im Pulte, einer passenden Gelegenheit zur Veröffentlichung wartend; theils habe ich sie erst jetzt entworfen, wenn ich nämlich nach geschehener Zusammenstellung des Vorhandenen glaubte eine Lücke ausfüllen zu sollen. Bei den früher bereits gedruckten Aufsätzen ist der Ort der Veröffentlichung immer angegeben; die mit keiner solchen Nachweisung versehenen sind also neu.

Auch die früher bereits gedruckten Abhandlungen sind jedoch nicht in ihrer ursprünglichen Gestalt wiedergegeben, sondern sämmtlich neu bearbeitet. Es findet jedoch ein grosser Unterschied hiebei statt. Bei einzelnen Arbeiten fand ich keinen Grund zu einer wesentlichen Aenderung; solche sind dann nur in der Form verbessert und etwa ergänzt, wenn ein Punkt übersehen worden war, oder wo eine spätere Thatsache beziehungsweise literarische Erscheinung Berücksichtigung verlangte. Andere Abhandlungen sind dagegen gänzlich umgestaltet, und zwar nicht blos ausgedehnt oder abgekürzt, sondern auch in Beziehung auf den Inhalt verändert. Mehr als Eine derselben ist auf diese Weise ein völlig verschiedenes Werk geworden. — Dass gegen ein solches Verfahren Einwendungen gemacht werden können, ist mir keineswegs entgangen. Wenn eine Arbeit in ihrer früheren Gestalt Berücksichtigung gefunden hat, (sei es nun Zustimmung sei es Widerspruch,) so passen die darüber gemachten Bemerkungen sowie etwaige Anführungen nicht auf die jetzige Beschaffenheit.

Sodann macht die Umarbeitung auch an Solche, welche sich bereits mit der ersten Darstellung bekannt gemacht hatten, den Anspruch auf nochmalige Berücksichtigung. Dennoch habe ich geglaubt nicht anders verfahren zu können und zu sollen. Es schien mir nämlich nicht bloss mein Recht, sondern auch meine Pflicht zu sein, einen der öffentlichen Beachtung nochmals vorgelegten Gegenstand so gut zu erörtern, als ich es eben jetzt vermag; und für völlig verkehrt hätte ich es gehalten, wenn ich mit Bewusstsein Unvollkommenes oder gar Unrichtiges zum zweitenmale verbreitet hätte, bloss weil ich es früher nicht besser verstand. Sprechen doch dieselben Gründe, welche gegen die Umgestaltung einer einzelnen Abhandlung angeführt werden mögen, auch gegen die Herausgabe verbesserter neuer Auflagen eines Buches! So lange ein Schriftsteller lebt, darf und soll er an seinen Erzeugnissen bessern; eine andere Frage ist freilich, ob sich Leser finden, welchen es der Mühe werth ist, sich mit dem Umgestalteten noch einmal zu befassen.

Die Abhandlungen folgen sich nicht nach der Zeitfolge ihrer Erscheinung, sondern sind nach Gegenständen zusammengestellt. Ich wollte durch diese Anordnung nicht etwa bloss das Auffinden erleichtern, sondern namentlich auch das in Verbindung bringen, was ich über einzelne Fragen derselben Wissenschaft gearbeitet habe. Entsteht auch durch eine solche Nebeneinanderstellung kein System, so tritt doch der, wie ich mir wenigstens schmeichle, folgerichtig durchgehende Grundgedanke deutlicher hervor, und es stützen sich die verschiedenen Anwendungen desselben gegenseitig.

Sämmtliche Abhandlungen beschäftigen sich ausschliesslich mit theoretischen Staatswissenschaften; kritische und literargeschichtliche Arbeiten sind ganz ausgeschieden. Was ich von früheren Versuchen letzterer Art glaubt ein bleibenderer Stelle verwenden zu können, hat in meiner Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften eine Stelle gefunden. Der jetzt veröffentlichte erste Band enthält Abhand-

lungen aus dem öffentlichen Rechte — Staatsrecht und Völkerrecht; — der Politik im weitesten Sinne des Wortes wird die Fortsetzung gewidmet sein.

Heidelberg, 30. November 1859.

R. Mohl.

Inhaltsübersicht.

I.

Recht und Politik der repräsentativen Monarchie.

1.

Der Gedanke der Repräsentation im Verhältnisse zu der gesammten Staatenwelt.

I.

Begriffsbestimmung.

Zu allen Zeiten und auf den verschiedensten Gesittigungsstufen der Völker hat es Gemeinwesen gegeben, in welchen die Entscheidung allgemeiner Angelegenheiten bei der Gesammtheit der versammelten freien Bürger war. Ebenso sind Staaten nicht selten gewesen, in welchen die Leitung der öffentlichen Geschäfte einer kleineren Anzahl aus eigenem Rechte zustand, sei es dass sie dieses auf göttlichen Auftrag, sei es dass sie es auf Eroberung oder auf gesellschaftliche Stellung gründeten. Dagegen ist es ein verhältnissmässig neuer Gedanke, einer Minderzahl das Recht einzuräumen, im Namen und im Auftrag der Gesammtheit, somit einer Seits mit Rechtserwerbung anderer Seits mit Verpflichtung für dieselbe, öffentliche Geschäfte zu besorgen.

Unzweifelhaft ist es bei der weitverbreiteten Anwendung, welche dieser Gedanke gefunden hat, wissenschaftliche Nothwendigkeit, den Kern desselben vom Standpuncte des Rechtes, der Sittlichkeit und der Zweckmässigkeit zu untersuchen; und man darf es wohl auffallend finden, dass nur sehr selten tief in den Gegenstand eingedrungen wird. Sollte der häufige und unbeanstandete Gebrauch von Stellvertretung in den Vorkommnissen des bürgerlichen Lebens der Grund sein, warum man ein ähnliches Verhältniss in staatlichen Geschäften als sich ebenfalls von selbst verstehend betrachtete: so wäre diess wenigstens ein vorschneller Schluss. Es ist an sich gar wohl möglich, dass sich im Privatrechte ein Verhältniss als gerechtfertigt und nothwendig erweisen lässt, gegen dessen Anwendung im Staatsleben gültige Einwendungen gemacht werden können. Die Frage muss also jeden Falles in Beziehung auf die Staatsgeschäfte besonders untersucht werden.

Die Ansichten der Wenigen, welche sich mit der inneren Berechtigung der Stellvertretnng im Staate beschäftigt haben, sind sehr auseinander gegangen. Während ein bedeutender Mann in der Bestellung von Vertretern tiefe Unsittlichkeit und Verfall der staatsbürgerlichen Gesinnung erblickt, erkennt ein Anderer in derselben Einrichtung eine nothwendige Erfüllung von Pflichten.

Bekannt ist einer Seits der heftige Ansfall J. J. Rousseau's auf die Vertretung [1]. «Sobald, sagt er, der öffentliche Dienst aufhört die hauptsächliche Beschäftigung der Bürger zu sein, diese lieber mit ihrem Beutel als mit ihrer Person bezahlen, ist der Staat seinem Untergange nahe. Muss man zum Kampfe gehen, so zahlen sie Soldaten und bleiben zu Hause. Soll man sich in den Rath begeben, so ernennen sie Abgeordnete und bleiben zu Hause. Aus Trägheit und mit Geld haben sie dann Söldner um das Vaterland zu unterjochen und Stellvertreter nm es zu verkaufen. .... Die Staatsgewalt (souverainété) kann nicht repräsentirt werden, und zwar aus demselben Grunde, warum sie nicht veräussert werden kann. : beruht wesentlich in dem allgemeinen Willen, und dieser kann nicht repräsentirt sein. Er ist er selbst, oder er ist ein anderer; es giebt kein Drittes. Die Abgeordneten des Volkes sind also nicht seine Vertreter, sondern nur seine Beauftragte (commissaires); sie können keinen schliesslichen Entscheid geben. Jedes Gesetz, welches das Volk nicht gutgeheissen hat, ist ungültig; es ist gar kein Gesetz.»

Guizot dagegen führt in seiner «Geschichte der repräsentativen Regierung» in geistreicher und schlagender Weise aus [2], dass allerdings die Repräsentation rechtlich nicht auf eine angeborene Selbstständigkeit und Unabhängigkeit jedes einzelnen Menschen gestellt werden könne. Die Annahme einer solchen Freiheit und Gleichheit Aller führe entweder, mit Rousseau, zu der rechtlichen und selbst sittlichen Unmöglichkeit, einen Stellvertreter zur Aussprechung des Willens und zur Selbstbeschränkung der Freiheit zu bestellen, ja sie gehe selbst noch über die von Rousseau gezogenen Schlussfolgerungen hinaus und mache jegliche Ordnung der bürgerlichen und staatlichen Gesellschaft unmöglich. Oder aber, es könne nur mittelst einer Reihe von Folgewidrigkeiten die Ernennung eines Stellvertreters zur Ausübung des Willens Anderer vertheidigt werden; wobei man nur wieder die Wahl zwischen zwei gleich übeln Einrichtungen habe, nämlich zwischen einer unbedingten und fast sklavischen Abhängigkeit des Stellvertreters, welcher nur die ihm von seinen einzelnen Gewaltgebern ertheilten Aufträge zu vollziehen habe, oder zu einer vollständigen und alle Selbstständigkeit und Freiheit des Volkes aufhebenden Herrschaft des Abgeordneten. Guizot's eigene Lehre

1) Du contrat social, III, 15.
2) S. Bd. II, 10. Vorlesung. (Brüsseler Ausg. von 1851, S. 82 u. fg.)

aber geht dahin, dass nicht der menschliche Wille, sondern die höheren Gesetze der Vernunft, Gerechtigkeit und Sittlichkeit Recht zu machen befugt seien, und dass zu dem Ende die unter den Menschen zerstreuten und ungleich vertheilten Vernunftelemente gesammelt und zur öffentlichen Herrschaft gebracht werden müssen. Das beste Mittel hierzu sei nun aber eine Wahl von Stellvertretern aus der gesammten Volksmenge.

Es ist wohl, bei aller Achtung gegen diese Denker, erlaubt, beiden Anschauungen kurze Gründe entgegenzustellen. Rousseau's Verurtheilung der Volksvertretung beruht theoretisch auf einer längst als unrichtig anerkannten Auffassung der Staatsgewalt und des Verhältnisses des Volkes zu ihr; practisch aber auf einer Voraussetzung räumlich und wirthschaftlich äusserst beschränkter Verhältnisse, wie sie in den meisten Staaten der Neuzeit nicht bestehen. Guizot's Beweis der Nothwendigkeit einer Vertretung aber ist nicht nur allzukünstlich, sondern auch mehreren entschiedenen Einwendungen blosgestellt. Einmal ist es wohl, nach den rechtsphilosophischen Begriffen der unendlichen Mehrzahl, eine verkehrte Behauptung, dass der menschliche Wille kein (wohl bemerkt äusserliches) Recht machen könne. Sodann ist es ein funkelnder aber unklarer Gedanke, dass die weit und breit, jedoch in ungleichem Maasse zerstreuten Bruchstücke von Vernunft gesammelt werden müssen zur Erzeugung unantastbarer Gesetze. Endlich ist von einem solchen Sammlungsbedürfnisse zu der Thatsache der wirklichen Zusammenbringung mittelst einer Wahl einzelner Männer aus dem Volke ein gar weiter Sprung. Wo ist irgend eine Sicherheit, dass diese Gewählten gerade die Träger der Vernunftbruchstücke seien?

Glücklicherweise lässt sich ein anderer Weg zur Begründung des Repräsentativsystemes einschlagen. Es ist nicht nur möglich, sondern sogar weit zweckmässiger, die Frage, was Repräsentation sei und wie sich der Gedanke zu den menschlichen Einrichtungen überhaupt verhalte, viel einfacher zu fassen und unmittelbar aus dem Leben zu beantworten.

Ohne Besorgniss vor Widerspruch können zwei Thatsachen nicht nur als richtig, sondern auch als in den verschiedensten Verhältnissen und Modifikationen vorkommend angenommen werden. Einmal, dass sehr häufig ein Mensch eines Rechtes oder eines Interesses überall nicht selbst warten kann und daher damit zufrieden sein muss, wenn ein Anderer die Besorgung auf verständige und redliche Weise übernimmt. Zweitens, dass es für eine grössere Anzahl von Menschen, welche ein gemeinschaftliches Recht oder Interesse besitzen, eine schwere Aufgabe ist, die Wahrung und Ausübung ihres Anspruches gegenüber von einem Dritten auf wirksame Weise selbst zu besorgen. Bleiben sie nämlich bei solchem Unternehmen vereinzelt, so haben sie nicht blos in dieser Zersplitterung nur eine geringe Macht, sondern es ist auch höchst wahrscheinlich, dass sie, unter sich verschiedener

Meinung, gegenseitig ihre Absichten selbst durchkreuzen und verhindern; ein Zusammentritt Aller zu einer gemeinschaftlichen Versammlung aber ist schwerfällig, mannchfach störend und bedenklich, ja sogar bei einer grossen Menge von Theilnehmern und einer bedeutenden räumlichen Entfernung derselben von einander geradezu unmöglich. Diese beiden Thatsachen sind nun die Veranlassung, dass in einer unzähligen Menge von Fällen des täglichen bürgerlichen Lebens Vertretungen von Rechten und Interessen durch Andere als die Eigenthümer selbst, und namentlich durch eine kleinere Anzahl an der Stelle zahlreicher Betheiligter vorkommen. Jeder Vormund oder Verwalter, und jeder Ausschuss von Gläubigern oder Actionären ist ein Beweis von der rechtlichen Thunlichkeit und von der thatsächlichen Nothwendigkeit einer Stellvertretung. Kein Civilrecht kann es unterlassen, das Bestehen von Curatoren, Mandataren u. s. w. anzuerkennen und die Rechtsverhältnisse derselben zu bestimmen.

Kann nun aber auch bei öffentlichen Rechten und Interessen, welche im Besitze Vieler sind, eine gleiche Vorkehrung stattfinden? Die beiden Thatsachen häufiger persönlicher Unfähigkeit zur eigenen Handhabung und grosser Beschwerlichkeit gemeinschaftlicher Geltendmachung von Seiten Vieler sind natürlich auch hier vorhanden; daraus folgt denn aber, wenn die Rechte nicht verloren gehen oder mindestens nutzlos sein sollen, das Bedürfniss einer Abhülfe. Kann nun auch nicht behauptet werden, dass eine Stellvertretung der persönlich Unfähigen oder allzu Zahlreichen das einzige denkbare Mittel zur Rechtswahrung sei, so ist sie doch unläugbar ein an sich brauchbares Auskunftsmittel. Die Frage ist nur, ob in dem Wesen der öffentlichen Rechte des Bürgers, also in einem Anspruche auf irgend einen staatlichen Einfluss, eine Zurückweisung oder wenigstens eine Abmahnung vor einer Vertretung begründet ist? Hier liegt denn aber keine Ursache zu einer Bejahung vor. — Vom rechtlichen Standpuncte aus hat die Sache bei allgemeinen, d. h. einer grösseren Anzahl von Personen zustehenden, Befugnissen nicht den mindesten Anstand. Bei einer so weit ausgedehnten Theilnahme, wie sie bei allgemeinen staatsbürgerlichen Rechten oder auch selbst bei den Befugnissen einzelner Klassen stattfindet, kann von ganz persönlichen Eigenschaften als Bedingungen der Ausübung nicht die Rede sein; solche Eigenschaften aber, welche bei den vielen ursprünglich Berechtigten etwa vorhanden sein müssen, lassen sich auch bei Vertretern finden. Dass ein rein persönliches Privilegium nicht durch einen Andern mag ausgeübt werden, eben weil es nur dieser Person gegeben ist, ist richtig; allein die Befähigung zur Vertretung eines Rechtes, welches dem Uebernehmenden auch schon selbst zusteht, ist nicht zu beanstanden. Auch wird die Stellung des Verpflichteten, also des Staatsoberhauptes in der Monarchie und des einzelnen Unterthanen in der Demokratie, rechtlich in keiner Weise ver-

ändert und verschlimmert, wenn die Einhaltung seiner Leistung nicht von dem unmittelbar Berechtigten selbst, sondern von einem Bevollmächtigten, und nicht von allen Berechtigten einzeln, sondern je von wenigen Stellvertretern verlangt wird, beziehungsweise die Vornahme gemeinschaftlicher Handlungen durch letztere erfolgt. Der Verpflichtete kann nur verlangen, dass er nicht über das feststehende Maass seiner Verpflichtung hinaus in Anspruch genommen, und dass er durch die Leistung an die dieselbe in Empfang nehmende Person wirklich liberirt werde: nun aber kann, selbstredend, ein Vertreter nicht weiter verlangen als sein Gewaltgeber oder Mündel, und ist eine Leistung an einen gesetzlich bestellten Vertreter vollkommen genügend zur Erfüllung der Verpflichtung. Was aber die Einwendung betrifft, dass ein Stellvertreter nur Eine Stimme abgeben und nur in Einer Richtung handeln könne, während doch nach aller Wahrscheinlichkeit die verschiedensten Meinungen und Absichten bei den Vielen von ihm vertretenen bestehen, und dass somit eine gültige Geschäftsführung des Einen für die Vielen nicht stattfinden könne: so ist diess aus zwei Gründen unstichhaltig. Einmal kann gar wohl die Gesammtheit der Vertretenen zu Gunsten des gemeinschaftlichen Geschäftsführers verzichten auf jeden eigenen Willen und sich zum Voraus unbedingt einverstanden erklären mit dessen Handlungen; ein Fall, welcher bekanntlich im Privatleben sehr häufig vorkommt, aber auch in Beziehung auf öffentliche Verhältnisse ohne allen Anstand eintreten mag. Sodann und hauptsächlich aber handelt es sich bei dem Gedanken, die staatsrechtlichen Befugnisse der einzelnen Bürger durch verhältnissmässig Wenige wahren und üben zu lassen, nicht davon, jeder subjectiven Ansicht Geltung zu verschaffen, (was ja gar nicht möglich ist, selbst wenn die Einzelnen selbst zusammentreten zu einer Versammlung,) sondern vielmehr von der Herstellung des objectiven Rechtes. Hierzu ist dann aber ein richtig gewählter Vertreter ganz befähigt, und mit der Erreichung dieses Zweckes die Forderung des Rechtes befriedigt [1]). — Es gehörte J. J. Rousseau's ganzer verkehrter Scharfsinn dazu, um eine sittliche Unmöglichkeit in der Vertretung staatlicher Rechte zu finden. Die Uebertragung einer Handlung an einen Anderen kann doch nur in den zwei Fällen unsittlich sein, wenn es aus einem an und für sich verwerflichen Beweggrunde geschieht, oder wenn voraussichtlich ein nützlicher Zweck dadurch verhindert oder gefährdet ist. Beides findet aber hier nicht statt. Die Gründe der Uebertragung öffentlicher Rechte an Vertreter sind keineswegs nothwendig Feigheit und

---

1) Mit Recht hebt Soria di Crispan, Philosophie du droit public. Brux., 1854, Bd. IX, S. 136 fg. diesen Punkt hervor. Nur ist es nicht genau, wenn er annimmt, die Rechtfertigung einer Vertretung Vieler liege in dessen Geltendmachung des allgemeinen Interesses. Nicht von Interesse handelt es sich, sondern von dem Rechtszustande, welcher den Vertretern zusteht und über den hinaus sie nichts verlangen können, mit dessen Herstellung ihre Befugnisse ganz erschöpft sind.

Bequemlichkeit, wie Rousseau annimmt, und der Erfolg ist nichts weniger, als Verrath am Vaterlande; vielmehr ist die Bestellung von Vertretern in den meisten Fällen eine Nothwendigkeit, wenn nicht das Recht selbst nutzlos bleiben soll, und leisten die Vertreter erfahrungsgemäss grosse Dienste. Ja, noch mehr. Wenn auch etwa in einzelnen Fällen die Handhabung der öffentlichen Rechte durch die Gesammtheit der Befugten möglich wäre, würde es sich immer fragen, ob nicht diese Beschäftigung mit der Erreichung wesentlicher Lebenszwecke unvereinbar, z. B. allzu zeitraubend, sei, und müsste im Falle einer Bejahung dieser Frage die eigene Wartung der Rechte sogar als unvernünftig, folglich unsittlich bezeichnet werden. — Was endlich die Zweckmässigkeit einer Vertretung betrifft, so hängt freilich von der Einrichtung im Einzelnen zu viel ab, als dass ein durchaus maassgebendes Urtheil gefällt werden könnte. Allein so viel ist jeden Falles gewiss, dass, wenn nur eine Wahl zwischen gänzlicher Unmöglichkeit einer eigenen und unmittelbaren Handhabung von Rechten und der Uebertragung derselben an einzelne Stellvertreter besteht, nicht der mindeste Zweifel über die Zweckmässigkeit der letzteren Maassregel obwalten kann. Eine solche Unmöglichkeit liegt aber, wie bereits mehrfach angedeutet worden ist, gar nicht selten vor. Die Aufgabe kann also nicht sein, die etwaigen Nachtheile einer Uebertragung im Gegensatze gegen eigene Rechtsübung in abstracto zu erörtern, sondern vielmehr nur, solche Mittel im Einzelnen aufzufinden, welche Vortheile zu versichern, Missstände aber abzuwenden geeignet sind. Dabei ist dann wohl zu bemerken, dass die Art des Rechtes und Interesses keinen Unterschied in der Räthlichkeit einer Vertretung macht. Mögen die in Frage stehenden Befugnisse und Ansprüche unmittelbar oder nur mittelbar auf die Entscheidung einer staatlichen Angelegenheit einwirken; mögen sie in der Theilnahme an einer Handlung, in einer Ueberwachung derselben oder gar in einem selbstständigen Auftreten bestehen; ist von einem Beschlusse oder nur von einem Rathe und einer Bitte die Rede; habe endlich das gesammte Volk ein solches Recht oder nur dieser oder jener Theil desselben: immerhin ist eine Stellvertretung an sich möglich.

Somit ist die Anwendung des Gedankens einer Vertretung auch auf öffentliche Rechte im Allgemeinen vertheidigbar, und es kann sich nun von einer näheren Erörterung handeln.

Hierzu ist aber vor Allem nöthig, den Begriff der Repräsentation genau festzustellen.

Die verschiedenen concreten Anwendungen der Vertretung haben nicht selten allzuenge, einzelne unrichtige Theorieen sogar falsche Bestimmungen herbeigeführt. Wird denn aber der Gedanke in seiner ganzen Anwendbarkeit und ohne vorgefasste Absicht ins Auge gefasst, so ergibt sich, dass die Repräsentation oder Vertretung im staatlichen Sinne diejenige Einrichtung

ist, vermöge welcher der einem Theile oder der Gesammtheit der Unterthanen zustehende Einfluss auf Staatsgeschäfte durch eine kleinere Anzahl aus der Mitte der Betheiligten, in ihrem Namen und verpflichtend für sie besorgt wird.

Nachstehende Bemerkungen rechtfertigen die einzelnen Merkmale:

Absichtlich ist der Ausdruck Einfluss auf Staatsgeschäfte gebraucht, und nicht etwa «Antheil» an solchen, oder dergleichen. Allerdings ist es denkbar, dass den Unterthanen nach den Bestimmungen einer concreten Staatsordnung auch eine förmliche Theilnahme an gewissen Handlungen der Staatsgewalt zusteht, so dass sie als nothwendig Mithandelnde erscheinen und dann auch ihre Stellvertreter eine gleiche Stellung einnehmen. Allein ein so weit gehendes Recht ist keineswegs unbedingt unentbehrlich zur Erreichung nützlicher Folgen, und es ist ein solches auch keineswegs immer thatsächlich bei Vertretungen vorhanden. Vielmehr mag es je nach den Verhältnissen gar wohl für genügend erachtet werden, einen beabsichtigten Schutz oder Vortheil schon durch einen entfernteren und weniger zwingenden Einfluss der Bürger zu erreichen, z. B. durch Rathschläge, Vorstellungen und Beschwerden; oder aber kann eine Controle nach geschehener Handlung als das richtige Mittel zur Aufrechterhaltung einer Rechtsbestimmung erscheinen. In allen diesen Fällen ist Repräsentation ebenfalls möglich, und es muss daher Begriff und Wort entsprechend weit genommen werden.

Ebenso sind mit Vorbedacht als Gegenstand des Unterthaneneinflusses «Staatsgeschäfte» im Allgemeinen erwähnt, nicht aber bestimmte einzelne Gattungen derselben hervorgehoben. Immerhin mögen Erfahrung und Nachdenken zeigen, dass ein Einfluss von Unterthanen bei gewissen Gattungen von öffentlichen Angelegenheiten vorzugsweise an der Stelle ist, weil gerade bei ihnen Recht oder Interesse am leichtesten verkannt und hintangesetzt wird; so z. B. bei der Gesetzgebung, bei der Ausmessung der Staatslasten, bei der Feststellung der öffentlichen Ausgaben: allein nichts hindert, auch noch andere Handlungen und Aufgaben der Staatsgewalt in den Bereich des Einflusses der Unterthanen zu ziehen oder die ebenerwähnten unberücksichtigt zu lassen, und es sind in der That in manchen Staaten noch viele weitere Gegenstände aufgenommen worden, während eine bestimmte Einwirkung gerade auf die eine oder die andere der oben genannten Vorkommnisse für überflüssig oder unzulässig erachtet wurde. — Namentlich ist es wesentlich verfehlt, wenn der ganze Zweck der Repräsentation auf eine Theilnahme an der Gesetzgebung gestellt und zu dem Ende behauptet wird, dass ein freier Mann nur solchen Gesetzen gehorchen könne, welchen er unmittelbar oder mittelbar zugestimmt habe. Abgesehen von diesem letzten durchaus willkürlichen Satze ist kein Grund einzusehen, warum das Volk gerade bei der Gesetzgebung einen Einfluss ausüben und also auch seiner Repräsentation ein solcher zustehen müsse. Es lässt sich

gar wohl denken, dass durch eine andere Einrichtung für die Umsichtigkeit und Gerechtigkeit der Gesetze gesorgt ist, oder dass ein, gleichgültig jetzt ob gerechtfertigtes oder ungerechtfertigtes, Vertrauen in das Staatsoberhaupt oder einen sonstigen Gesetzgeber jede weitere Ueberwachung als überflüssig erscheinen lässt, dennoch aber ein Einfluss von Unterthanen in anderen Beziehungen besteht und hierzu eine Repräsentation vorhanden ist. Man erinnere sich nur an so manche mittelalterliche Ständeversammlungen, welchen namentlich bei gewöhnlichen Gesetzen keinerlei Theilnahme zustand. Eine Gleichstellung der Repräsentation mit gesetzgebender Gewalt ist also einer Seits ungerechtfertigte Beschränkung des Begriffs, anderer Seits unbewiesene Voraussetzung.

Wenn ferner oben angenommen ist, dass der von der Repräsentation vertretene Einfluss der «Gesammtheit oder einem Theile» der Staatsbürger zustehen könne, so ist eine solche mögliche Beschränkung gerechtfertigt sowohl durch Theorie als durch die ausgedehnteste Erfahrung. Schon in Beziehung auf Rechte ist es keineswegs undenkbar, dass nur ein Theil des Volkes bei einer Ueberwachung oder sonstigen Schutzmaassregel betheiligt ist. So z. B., wo eine Abtheilung in Stände besteht, oder wo es sich von den Rechten bestimmter Besitzklassen handelt, wo den Einwohnern eines Theiles des Staatsgebietes besondere Vorzüge zugesichert sind u. s. w. Und noch augenscheinlicher liegt es vor in Beziehung auf Interessen, welche natürlich und überall nach den verschiedenen Klassen der Gesellschaft, nach Örtlichkeiten, selbst nach Abstammung, sehr von einander abweichen, und wo sogar regelmässig von einer gleichmässigen Erstreckung über die ganze Bevölkerung nicht die Rede ist. In allen diesen Fällen kann aber eine Repräsentation der Betheiligten bei einschlagenden Staatsgeschäften gar wohl bestehen; ja es ist sogar eine, weiter unten ausführlich zu besprechende, Anschauung, dass jede Volksvertretung am zweckmässigsten aus den Repräsentanten der verschiedenen gesellschaftlichen Kreise zusammengesetzt werde, und dann auch in der Regel nur in diesen einzelnen Bestandtheilen auftrete. Es darf also schon begrifflich die Repräsentation nicht blos als eine Stellvertretung der Gesammtheit aufgefasst werden. Und noch weniger ist es möglich, wenn die Erfahrung berücksichtigt wird. Die Vertretung des gesammten Volkes ist eine verhältnissmässig ganz neue Einrichtung, wenigstens in den meisten Staaten. Jahrhunderte lang sind in der Regel nur einzelne Stände vertreten gewesen, welche Macht genug besassen, ihren Rechten und Interessen eine solche Berücksichtigung zu verschaffen. Wie man nun auch einen solchen Zustand aus dem Gesichtspuncte des Rechtes und der Zweckmässigkeit betrachten mag, immerhin ist die Thatsache einer solchen beschränkten Vertretung nicht in Abrede zu ziehen, und sie darf also auch bei der Feststellung des Begriffes nicht übersehen werden.

Nicht unmittelbar einleuchtend mag die Bestimmung sein, dass die Vertreter aus der Mitte der «Betheiligten» hervorzugeben bahen; es lässt sich jedoch, wo nicht die unbedingte Notbweudigkeit, so doch die grosse Räthlichkeit genügend nachweisen. — Dass die zur Vertretnug bestimmte kleinere Anzahl aus der Zahl der **Staatsangehörigen** zu nehmen sei, versteht sich von selbst, da dem Staate gar nicht Verbundene auch nicht organisch mit der Besorgung von Staatsangelegenheiten betrant sein können; allein immerhin wäre es denkbar, dass die Vertreter eines Rechtes oder eines Interesses nicht **persönlich** bei dem von ihnen zu besorgenden Geschäfte hetheiligt wären. Wollte und könnte man sich dabei auch nicht auf die Bestimmungen des bürgerlichen Rechtes berufen, nach welchen Mandatare bei der von ihnen zu vertretenden Sache keineswegs selbst betheiligt zu sein hrauchen; und hielte man vielmehr den Gesichtspunct fest, dass Repräsentanten in staatlicher Angelegenheit ihren Auftrag durch das Gesetz, wennschon unter vermittelnder Mitwirkung von Privatpersonen, erhalten: so wäre doch wohl auch hier kein zwingender rechtlicher Grund einer persönlichen Verbiuduug aufzufinden. Auch ferne Stehenden könnte an und für sich eine Zuständigkeit zur Vornahme eines Geschäftes mit der Folge einer Verpflichtung beziehungsweise einer Berechtigung übertragen sein. Dennoch sind nachstehende Veranlassungen zur Aufstellung der Forderung einer persönlichen Betheiligung der Repräsentanten vorhanden. Bei den in Frage stehenden öffentlichen Handlungen bedarf es vor Allem einer genauen Kenntniss der Verhältnisse und Wünsche, so wie eines aufrichtigen und nachhaltigen Eifers für das Beste der Betheiligten. Das eine und das andere kann nun vernünftigerweise bei Solchen vorausgesetzt werden, deren eigene Angelegenheit geordnet werden soll, namentlich wenn nicht sämmtliche zufällig Betheiligte oder die nächsten Besten aus denselhen zu der schützenden Thätigkeit aufgefordert werden, sondern ausgewählte Männer. Bei Fremden dagegen ist gleiche Befähigung, wenn auch nicht undenkbar, so doch psychologisch weniger wahrscheinlich. Und da es den zur Vertretung Berufenen in keinem Falle verwehrt ist, sich des Rathes Solcher zu bedienen, in deren Kenntniss und Eifer sie Vertrauen baben, obgleich dieselben der Sache persönlich fremd sind, so ist es einfache Forderung der Klugheit, die Vertreter nur aus der Mitte der Betheiligten selbst zu nehmen. Sind also nur bestimmte Klassen zu einer Repräsentation berechtigt, so muss diese lediglich aus Genossen bestehen; bei einer Vertretnng des gesammten Volkes dagegen genügt es im Allgemeinen Staatsbürger zu sein, und dürfen namentlich die Wahlbezirke nicht an Bewohner der Örtlichkeit gebunden sein, da diese Eintheilungen des Gebietes nur zur Erleichterung und gleichmässigen Vertheilung der Ernennungen, nicht aber zur Hervorbringung einer Mosaik von örtlichen Interessen und Berühmtheiten bestimmt sind.

Sehr absichtlich ist es geschehen, wenn in der Begriffsbestimmung die Bezeichnung der Repräsentanten nicht ausdrücklich als eine «Wahl» angegeben, somit für die Art ihrer Hervorhebung aus der Menge der Betheiligten völlig freier Spielraum gelassen ward. In dem Begriffe einer Repräsentation liegen zwingende Bestimmungen über die Bezeichnung ihrer einzelnen Mitglieder keineswegs; vielmehr geben die Verhältnisse der einzelnen Gattung von Vertretung das Nähere an die Hand. Die natürliche Vertretung verschiedener Kreise der Bevölkerung kann eine sehr verschiedene sein. Auch ist eine Wahl durchaus keine nothwendige Bedingung der Brauchbarkeit und Berechtigung, sondern nur überhaupt eines der anwendbaren Mittel. Es giebt noch eine ganze Reihe anderer Möglichkeiten Vertreter zu bezeichnen, und mehreren derselben stehen sogar Vorzüge zur Seite, welche denen einer Ernennung durch Wahl ganz ebenbürtig sind. Wenn z. B. eine zu einer Repräsentation berechtigte Genossenschaft oder Korporation schon durch ihre gewöhnliche Einrichtung taugliche Organe hat, so ist kein Grund einzusehen, warum dieselben nicht auch den der Genossenschaft zustehenden Einfluss auf Staatsgeschäfte sollten ausüben können. Ferner ist es gar wohl möglich, dass die Inhaber bestimmter Aemter mit Angelegenheiten, welchen eine Vertretung gegeben sein soll, hinreichend vertraut und zu gleicher Zeit nach ihrer ganzen Stellung unbefangen und unabhängig genug sind, um als die natürlichen oder wenigstens als sehr brauchbare Vertreter zu erscheinen. Sogar eine Ernennung durch das Staatsoberhaupt kann möglicherweise Repräsentanten schaffen, welche nach geistigen und sittlichen Eigenschaften als befähigt erkannt werden müssen, (obgleich allerdings im Ganzen und als Regel diese Art von Bezeichnung nicht zu empfehlen ist, da die von der Regierung Ernannten leicht der Unbefangenheit und Unabhängigkeit ermangeln werden.) Endlich halten sich wohl bei einer erblichen Berechtigung zur Vertretung die Gründe für und wider so ziemlich die Wage, indem einer Seits die Möglichkeit einer geringeren Befähigung und Theilnahme, anderer Seits die Unabhängigkeit von jeder Art von Committenten und von augenblicklich strömender Meinung in Betrachtung kommt. Mit Einem Worte, nichts ist unrichtiger, als Repräsentation und Wahl als unzertrennlich verbundene Einrichtungen, die letztere als den einzigen erlaubten Weg zu jener anzunehmen. — Allein selbst wenn die Wahl das beliebte, und unter gegebenen Umständen vielleicht nothwendige, Mittel ist, so erfordert noch die sehr häufig verbreitete Ansicht, dass jeder bei den zu vertretenden Rechten oder Interessen irgendwie Betheiligte auch nothwendigerweise einen Antheil an der Bezeichnung der Repräsentanten zu nehmen habe, mit anderen Worten, dass ein allgemeines Wahlrecht schon der Natur der Sache nach gefordert werden könne, eine entschiedene Berichtigung. Die Aufgabe einer Repräsentation ist, wie bemerkt, Ausübung

von Einfluss auf bestimmte Staatsgeschäfte zur Wahrung gewisser Rechte oder Interessen. Jeder bei diesen Rechten und Interessen Betheiligte soll allerdings, und wird auch wohl thatsächlich, aus der Vertretung für sich und für seine besonderen Verhältnisse einen Vortheil ziehen. Allein mit diesem Anspruche hängt Theilnahme an der Bezeichnung der Repräsentanten logisch durchaus nicht zusammen; sondern es muss vielmehr verständigerweise das Hauptgewicht darauf gelegt werden, dass die zu Mitgliedern der Repräsentation Bestimmten vollkommen tauglich seien zur Besorgung der ihnen übertragenen Geschäfte. Werden sie durch Wahl bezeichnet, so hängt die Erreichung dieser Forderung zunächst von der Einsicht und dem reinen Willen der Wähler ab; dass aber diese Eigenschaften gerade bei Allen vorhanden seien, welche bei den zu vertretenden Rechten betheiligt sind und welche somit Nutzen ziehen sollen von der Wirksamkeit der Repräsentation, ist nicht nur nicht vorauszusetzen, sondern im Gegentheile unwahrscheinlich. Da nun aber eine Beimischung schlechter Wähler offenbar eine Gefahr für das Ergebniss der Wahl ist, so fragt es sich bei jeder einzelnen Gattung von Wahlen, wie weit unter den Betheiligten bei den zu vertheidigenden Rechten die wahrscheinliche Tauglichkeit zum Wähler verbreitet ist. Eine allgemeine Wahrscheinlichkeit kann bei kleineren Wahlkorporationen vorhanden sein, namentlich wenn das Vorhandensein gewisser Eigenschaften schon Bedingung der Aufnahme in die Genossenschaft ist; und dann ist allerdings auch ein allgemeines Wahlrecht gerechte Forderung. Allein eine solche Annahme ist unverständig bei der Gesammtheit aller Bürger, und es muss daher einem Anspruche auf ein unbeschränkt allgemeines Wahlrecht entschieden entgegengetreten werden. Die grosse Aufgabe der Staatskunst ist hier, die wahrscheinlich Tauglichen, diese dann aber freilich auch sämmtlich, aufzufinden. Nur in der repräsentativen D e m o k r a t i e verhält sich die Sache anders. In dieser Staatsform hat die Repräsentation zu regieren an der Stelle des zum Zusammentritte in Einer Versammlung allzu zahlreichen oder aus andern Gründen nicht befähigten oder willigen Volkes. Hier soll also das einzelne Mitglied der Repräsentation nicht blos auf gerechte und gedeihliche Zustände gewisser Verhältnisse hinwirken, sondern es hat in der That an der Stelle einer gewissen Anzahl seiner zum Mitregieren an sich vollständig berechtigten Mitbürger deren Recht auszuüben; und dass hier dann auch Jeder an der Wahl des für ihn Handelnden Antheil nimmt, ist nicht mehr als recht und billig. Ob die Folgen eines solchen allgemeinen demokratischen Wahlrechtes günstig sein werden, steht freilich dahin; allein diess ist, wenn einmal die Volksherrschaft besteht und so lange sie bestehen soll, keine der Erörterung offene Frage. Mit der Annahme der allgemeinen Regierungsberechtigung sind auch die Folgen gegeben.

Dass die Handlungen einer Repräsentation »verpflichtend« für die Gesammtheit der Vertretenen sind, versteht sich von selbst. Hätte doch sonst die ganze Einrichtung keinen Sinn und Nutzen. Nicht diess also ist noch näher zu besprechen. Wohl aber ist es eine wichtige, sich daran knüpfende Frage, ob die Repräsentirten die Befugniss haben sollen, auf die Handlungsweise der Repräsentation einen unmittelbaren, mehr oder weniger zwingenden Einfluss anszuüben? Auch hier entscheidet nicht sowohl das Recht, als die Zweckmässigkeit, da in dem Begriffe der Repräsentation an sich eine Bestimmung nicht liegt. Die Gründe für die Zulassung einer Einwirkung beruhen auf der Möglichkeit, dass die Repräsentanten entweder ihre Pflicht mit Bewusstsein versäumen, oder aber dass es ihnen an richtiger Kenntniss der Sachlage und der Wünsche der zu Vertretenden fehlen könnte. Gegen eine zwingende Einwirkung wird dagegen, und wohl mit grösserem Rechte, geltend gemacht, dass bei bindenden Vorschriften über Handeln und Unterlassen sowohl die Berathungen unter den Mitgliedern der Repräsentation selbst, als die ihnen von der Regierung gegebenen Erläuterungen und etwaigen Widerlegungen ganz zweck- und wirkungslos wären; dass möglicherweise Solche, welche unvollkommen und selbst fälschlich von der wirklichen Lage der Dinge unterrichtet seien, die Handlungsweise zu bestimmen hätten; dass das Urtheil vor der Erörterung gefällt würde; dass endlich bei wesentlich unter sich abweichenden Aufträgen an verschiedene Abtheilungen der Repräsentirten entweder Beschlüsse gar nicht gefasst werden könnten, oder doch schliesslich gegen das Verlangen der Repräsentirten gehandelt werden müsste. Das Gewicht der letzteren Gründe ist allgemein als so bedeutend erkannt worden, dass sämmtlichen neueren Verfassungen das Verbot einverleibt ist, den Mitgliedern der repräsentativen Körperschaften bindende Aufträge zu geben, sie vielmehr nach eigenem besten Wissen und Gewissen und nach Befund der Umstände sich zu benehmen haben sollen. — Wenn dem aber so ist, so folgt allerdings Zweierlei weiter daraus. Einer Seits, dass das Verbot einer zwingenden Einwirkung auch nicht auf mittelbare Weise umgangen werden darf, also z. B. durch Misstrauensadressen, Aufforderung die Stelle niederzulegen, u. dgl., oder von Seiten der Repräsentanten durch bindende Versprechen vor der Wahl oder zum Behufe derselben. Anderer Seits, dass bei sämmtlichen aus Wahlen hervorgegangenen Repräsentationen Neuwahlen in nicht allzu grossen Zwischenräumen vorgenommen werden müssen, damit ein entschiedener Widerspruch zwischen der Anschauung und Handlungsweise der Vertretenden und Vertretenen in billiger Zeit und vor dem Eintritte einer unheilbaren Verstimmung gegen die ganze Staatseinrichtung eine Lösung finde durch die Bezeichnung eines neuen, voraussichtlich mehr im Sinne der Wähler sich benehmenden Mitgliedes.

Soweit die nähere Erörterung und Rechtfertigung des aufgestellten Begriffes der Repräsentation. Zwei weitere Bemerkungen werden aber dazu beitragen, das Verhältniss noch unzweideutiger in das richtige Licht zu setzen.

Vorerst ist darauf aufmerksam zu machen, dass der Gedanke der Repräsentation nicht blos bei allgemeinen, das heisst sich auf den ganzen Staat beziehenden Geschäften, Anwendung erleiden kann; vielmehr nichts leichter ist, als dieselbe Einrichtung auch bei blos *örtlichen oder sonst besonderen Geschäften* zu benützen. Es kann unzweifelhaft, wenn eine einzelne Provinz oder selbst ein Bezirk besondere Rechte und Interessen hat, deren Vertretung gegenüber von den betreffenden örtlichen Behörden durch eine Repräsentation des betheiligten Landstriches besorgt werden. Ebenso ist bei der Verwaltung der einzelnen Gemeinde eine Repräsentation gar wohl möglich, wenn entweder die Einwohnerzahl allzu gross ist, um zu einer Versammlung einberufen zu werden, oder wenn man ihr die Mühe und den Zeitverlust allgemeiner Zusammentritte ersparen will. Endlich lässt sich selbst bei einzelnen Gattungen von Geschäften eine Vertretung der Betheiligten gegenüber von der Staatsregierung denken. Möglich wären z. B. Vertreter der Staatsgläubiger gegenüber von der Staatsschuldenkasse; es könnten bei einer Abänderung der Grundlastenverhältnisse oder zur Beseitigung von Hörigkeitszuständen Repräsentanten der Berechtigten oder der Pflichtigen, vielleicht beider, mit Nutzen einberufen werden; unter Umständen könnten Vertreter kirchlicher Genossenschaften nicht blos im Innern der Vereine selbst, sondern auch gegenüber von der Regierung sehr an der Stelle sein, u. s. w. In allen diesen Fällen würde der Zweck, einen gesetzlichen Einfluss auf Staatsgeschäfte von Seiten der Betheiligten möglich zu machen, in geordneter und wirksamer Weise erreicht, und es ist nicht zu sagen, ob nicht eine bedeutende Entwickelung der Staatsverhältnisse in dieser Richtung liegt.

Zweitens aber ist eine Verwarnung nothwendig vor einer *Verwechslung* der Repräsentation mit einigen weniger oder mehr ähnlichen Einrichtungen, welche aber doch eine verschiedene Bedeutung im Staatsleben haben. Dergleichen sind mehrere nicht blos denkbar sondern selbst ausgeführt. — Einmal gehört hieher die schon in mehreren Staaten und zu sehr verschiedenen Zeiten beliebte Ernennung von *einzelnen Beamten*, welchen der Schutz von Volksrechten gegenüber von Regierungsbehörden übertragen ist. So also die spartanischen Ephoren; die römischen Volkstribunen, bestellt zum Schutze der Plebs gegen den patrizischen Senat; der Justiza major von Aragon, welcher den Auftrag hatte, die königlichen Räthe zu überwachen und Verletzungen der gesammten Landesrechte zu verhüten; endlich etwa, freilich mit der Modifikation einer Überwachung von gesetzlicher Privat-

gewalt, die früheren österreichischen Unterthansadvokaten oder die englischen Sklavenprocuratoren in Westindien. Hier ist denn überall keine Repräsentation, sondern eine durch das Gesetz bestimmte amtliche Stellung und Aufgabe. Es sind nicht etwa einzelne Wenige aus der Gesammtzahl der Betheiligten ausgeschieden worden, weil die letzteren allzu zahlreich gewesen wären, um einen ihnen gebührenden Einfluss auf Staatsgeschäfte auszuüben; sondern es war eine selbstständige Einrichtung, allerdings bestimmt zur Vertheidigung von Rechten, allein nicht durch die Betheiligten, sondern mittelst eines eigenen Theils des Staatsorganismus. Es war eine Wache, bestellt zur Beobachtung und Beschränkung einer bestimmten Gewalt; allein nicht gezogen aus der Zahl der Bedrohten, ja sogar mit Rechten versehen, welche diesen letzteren selbst nicht zustanden. Solche Tribunate sind so wenig eine Form der Repräsentation, dass sie im Gegentheile möglicherweise neben einer solchen bestehen könnten zur Ausübung von Rechten, welche letzterer nicht zuständen, oder zu deren Handhabung sie nicht für tauglich erachtet wäre. — Ebenso wenig ist von Repräsentation da die Rede, wo ein *Mitregierungsrecht* einzelner hervorragender Staatstheilnehmer besteht, so z. B. bei grossen Baronen, den Häuptern der Kirche, den jetzigen Standesherren. Diese sind nicht Stellvertreter einer grossen Menge, um einen dieser zustehenden Einfluss zur Geltung zu bringen; sondern sie üben ein ihnen selbst zustehendes Recht aus, und würden es vielleicht selbst für einen grossen Schimpf halten, dieser Menge zugerechnet zu werden oder als beauftragt mit deren Angelegenheiten zu gelten. Die fränkischen Märzfelder, die Parlamente der normannischen Barone, die Reichstage der sächsischen Kaiser waren keine repräsentativen Versammlungen, sondern Zusammenkünfte lauter aus eigenem Rechte Erscheinender und Mitregierender. Möglich allerdings, dass auch solche ihre eigene Rechte wahrende und ausübende Magnaten etwas zum allgemeinen Nutzen Gereichendes von der Regierung verlangen: allein diess geschieht aus richtiger Einsicht in die Zwecke des Staates, aus Mitleiden, oder in wohlverstandenem eigenem Vortheile; keineswegs in Stellvertretung und Auftrag. Wenn aber Berechtigungen dieser Art, sei es als geschichtliche Reste sei es aus politischen Gründen neu errichtet, neben den Repräsentativverfassungen mancher Länder bestehen, sogar mitten in dieselben hineingestellt und mit ihnen zu einem Ganzen verbunden sind: so mag sich etwa das eigenthümliche Wesen dieser Selbstberechtigung nicht vorzugsweise herausstellen und selbst bei unklarer Auffassung verwischen; allein für eine scharfe rechtliche und politische Auffassung bleibt es doch immer in seiner Eigenthümlichkeit bestehen. — Endlich muss der Gedanke an Repräsentation ferne gehalten werden, wo nur eine *Abtheilung von Geschäften* zwischen einem Ausschusse und der Gesammtheit der Berechtigten stattfindet. Wenn z. B. der venetianische

Senat Rechte ausübte, welche der grossen Versammlung der Nobili nicht zustanden, so geschah dies nicht in Beanftragung der letzteren, sondern in Folge einer durch das Gesetz gegebenen Stellung. Und eben so ist, wo ein engerer und ein grosser Ausschuss in der Gemeinde besteht und jener eigene Rechte ausübt, er nicht etwa Repräsentant sondern durch das Gesetz selbstständig bestellt. Bei einer solchen Einrichtung hat jede Abtheilung ihr besonderes Recht, welches sie denn auch selbst ausübt. Die grössere Berechtigung, welche etwa der weniger zahlreichen Abtheilung zusteht, ist keine Uebertragung von den Vielen, sondern eine durch das Gesetz unmittelbar gestellte Aufgabe; und wenn, wie natürlich, die innerhalb der Zuständigkeit vorgenommenen Handlungen der kleineren Behörde auch die grössere binden, so ist dies nicht desshalb der Fall, weil diese letztere einen Auftrag dazu gegeben hat, sondern weil sie in dieser Beziehung untergeordnet ist.

II.

Geschichte.

Es ist sehr begreiflich, dass die Repräsentation verhältnissmässig erst spät in der Geschichte der staatlichen Einrichtungen erscheint; aber eben so begreiflich, dass sie eine immer steigende Wichtigkeit erhielt und jetzt fast grössere Bedeutung hat, als alle andere Theile des Staatslebens. Um eine Repräsentation möglich zu machen, ist, wie sich aus dem Vorstehenden ergibt, zweierlei nothwendig. Einmal muss einer grösseren Anzahl ein bestimmter Einfluss auf staatliche Angelegenheiten zustehen, ohne dass doch derselben unmittelbar eine Stelle in der Regierung eingeräumt wäre. Zweitens aber muss diese zum Einflusse gelangte Menge mit einer blos durch Stellvertreter auszuübenden Wirkung zufrieden sein, sei es nun wegen offenbarer Unmöglichkeit einer Erscheinung mit gesammter Hand, sei es weil ihr mehr an dem Erfolge als an der eigenen Theilnahme gelegen ist. Es hat nun aber lange gedauert, ehe diese beiden Vorbedingungen zusammengetroffen sind.

In den asiatischen und afrikanischen Theokratieen und Despotieen war und ist noch jetzt, wie kaum erst bemerkt zu werden braucht, von einem Rechte der Unterthanen an Staatsangelegenheiten Antheil zu nehmen gar keine Rede.

An der anderen Bedingung fehlte es dagegen in den Staaten des klassischen Alterthumes. Allerdings war hier entschiedene, wo nicht ausschliessliche, Theilname bald der aristokratischen Klassen, bald selbst der Gesammtheit der Bürger vorhanden; allein weder Griechen noch Römer begriffen ein staatliches nur durch einen Stellvertreter ausgeübtes Recht. Jeder Bürger war so unmittelbar mit dem Staate verbunden, nahm so vollständig Theil an

dem öffentlichen Leben, sein Begriff von Freiheit fiel so ganz zusammen mit dem eines Antheiles an den öffentlichen Geschäften, dass gar kein Platz für eine Mittelsperson war. In dem Vorschlage, durch einzelne Wenige aus der eigenen Mitte politische Rechte ausüben zu lassen, hätten diese Völker so wenig ein Recht erblickt, dass eine solche Einrichtung vielmehr einem vollständigen Verluste, wo nicht einem schmählichen Hohne gleich erachtet worden wäre. Ueberdiess bestanden in dieser Zeit und in diesen Ländern nur Stadtverfassungen, wo also die eigene Ausübung der zustehenden Rechte, wie gross oder klein diese nun sein mochten, der versammelten Menge nicht unmöglich war.

Auch im germanischen Mittelalter ist die Repräsentation keineswegs sogleich hervorgetreten, und nichts kann irriger sein, als dieselbe auf die Zustände der Deutschen noch in ihrer Heimath oder auch auf die Gestaltungen der in den eroberten römischen Provinzen entstandenen Reiche zurückzuführen. Der bekannte Satz Montesquieu's, dass die repräsentative Regierung in den deutschen Wäldern gefunden worden sei, ist unrichtig, wie so manche seiner glitzernden Behauptungen. In den deutschen Wäldern waren nur allgemeine Versammlungen sämmtlicher freien Männer, aber keine Zusammentritte von Abgeordneten. Und ebenso waren auf den fränkischen März- und Maifeldern zwar wohl Versammlungen der sämmtlichen weltlichen und geistlichen Grossen, sowie des gesammten zur Waffenschau einberufenen und den Beschlüssen des Königs und seiner Vasallen zustimmenden Heeres; aber nirgends Repräsentanten. Die ächt germanischen Einrichtungen der Angelsachsen kannten in der Wittenagemote keinerlei gewählte Vertreter, sondern nur einzeln und im eigenen Rechte Erscheinende. Auch noch weit später zeigt der Lehenstaat in seiner Blüthe lediglich die persönliche Theilnahme der grossen Barone sowie der Bischöfe und Aebte. So die Reichstage der deutschen Kaiser bis zum Untergange der Hohenstaufen; so die Parlamente der normannischen Barone nach der Eroberung, oder die der französischen Könige unter den ersten Capetingern. Selbst im Kleinen zeigt sich die nämliche Erscheinung. Als die allmälig sich bildende Landeshoheit in den einzelnen deutschen Territorien ebenfalls Berathungen der bedeutendsten Landesangehörigen herbeiführte, waren zunächst nur die einzelnen Lehensmannen in eigenem Rechte anwesend. — Erst als ungefähr im 13ten Jahrhundert die Städte sich emporarbeiteten zu einer wirthschaftlichen Bedeutung und dadurch zu Macht als Corporationen und zu Berechtigung der Einzelnen trat Repräsentation ins Leben, und zwar fast gleichzeitig überall in allen europäischen Reichen. Jetzt nämlich waren die beiden Bedingungen vorhanden: ein nicht abzuweisender Einfluss, und die Nothwendigkeit, wohl auch der vollkommen freie Wille, die neue Stellung nur durch Vertreter geltend zu machen. Mit der wechselnden Bedeutung zuerst des Mittelstandes der Städtebürger,

dann aber auch der frei werdenden Bewohner des flachen Landes stieg und fiel entsprechend die Bedeutung und Ausdehnung der Repräsentation bis zu ihrer jetzigen Wichtigkeit und Verbreitung.

Im Uebrigen sind zwei wesentlich verschiedene Arten von Benützung derselben wohl zu unterscheiden.

Die eine Hälfte der in der Geschichte aufgetretenen staatlichen Repräsentation ist in Monarchieen vorhanden gewesen, und besteht noch in solchen. Ihr Zweck ist Schutz gegen etwaigen Missbrauch der fürstlichen Gewalt; und sie machen die Ansprüche der gesammten unter dem gemeinen Rechte des Landes stehenden Bevölkerung geltend, sei es neben den Organen bevorrechteter Stände, sei es allein stehend. Diese Gattung der Repräsentation hat in England begonnen unter Heinrich III., zunächst mit Einherufung einiger Vertreter der kleineren Ritterschaft in jeder Grafschaft, und fast unmittelbar darauf durch Zuziehung der Abgeordneten einzelner Städte; in Frankreich mit der Zuziehung des dritten Standes zu den Reichstagen unter Philipp August; in Deutschland mit der Zulassung von Städteabgeordneten zum Reichstage in der zweiten Hälfte des 13ten Jahrhunderts. Zuerst weit zurückstehend gegen die mächtigen, aus eigenem Rechte theilnehmenden und persönlich anwesenden Stände, hat sich die Repräsentation in der Monarchie, freilich in sehr verschiedenem Gange in den einzelnen Ländern, mehr und mehr erhoben, bis sie jetzt an innerer und in der Regel auch an äusserer Bedeutung weit über ihren hochfahrenden und anfänglich tief auf sie herabsehenden ursprünglichen Genossen steht. In England ist das mächtige Unterhaus frühe gross geworden durch die glückliche Verbindung der Abgeordneten des ritterlichen Grafschaftsadels mit den Städtebürgern. In Frankreich war zwar der dritte Stand der Macht und dem Hochmuthe der Geistlichkeit und des Adels nicht gewachsen gewesen und hatte sich einer äusserlich und sachlich bescheidenen Stellung fügen müssen, ja es hatte am Ende sogar das keine Beschränkung und keinen Rath mehr ertragende Königthum, fast während zweier Jahrhunderte, die allgemeinen Reichsstände ganz beseitigt und nur in einzelnen Provinzen noch Spuren von örtlichem Rechte und dann auch von Vertretung übrig gelassen: allein die welterschütternde Umwälzung von 1789 hob plötzlich die Repräsentation auf eine früher gar nicht gekannte Höhe, auf welcher sie sich denn auch, freilich mit abwechselnden Schicksalen und namentlich im gegenwärtigen Augenblicke sehr verdunkelt, gehalten hat. Von Frankreich aber aus ist die Volksvertretung, bald bleibend bald nur als vorübergehende Erscheinung, in alle europäischen Monarchieen, mit einziger Ausnahme Russlands, eingezogen. Namentlich in Deutschland, wo auf dem Reichstage die Städte nur eine kümmerliche Stellung errungen hatten, und wo auch in den einzelnen Territorien, etwa mit Ausnahme von Sachsen, Mecklenburg und Württemberg, die Repräsentation zu keiner grossen Bedeutung

gelangte, an den meisten Orten sogar wieder verkommen war, auch in Deutschland hat sie in Folge der französischen Vorgänge neue Wurzel geschlagen und nimmt jetzt, um die Mitte des 19ten Jahrhunderts, eine höchst einflussreiche Stellung im Staatsleben ein. Hat sie auch im Gesammtorganismus des Bundes sich nicht festzusetzen vermocht, ist sie zunächst in Oesterreich nur verheissen aber nicht ausgeführt, und hat sie selbst in einzelnen kleineren Staaten nicht selten noch um Anerkennung ihrer Rechte und ihrer Bedeutung zu ringen: so ist doch alle Wahrscheinlichkeit nicht für ein abermaliges Zurückgehen, sondern im Gegentheile für Befestigung und Ausdehnung. Ebenso besteht sie, und soweit zu vermuthen auf festen Grundlagen, in Belgien und Holland, in den drei skandinavischen Reichen, in Piemont, und selbst in Spanien und Portugal, sowie in dem noch halborientalischen Griechenland. Auch ausserhalb Europa's hat sie, wenigstens zunächst noch, nämlich so lange die englischen Kolonieen dem Mutterlande gehorchen und Brasilien monarchisch regiert wird, eine weite Verbreitung erhalten.

Eine wesentlich hievon verschiedene Art der Repräsentation ist diejenige, durch welche in manchen Staaten der Neuzeit eine Volksregierung vermittelt wird. Bei der grösseren, zum Theile selbst übermässigen, Ausdehnung der neueren Staaten ist an eine Leitung der Staatsgeschäfte durch eine allgemeine Bürgerversammlung gar nicht zu denken, mit Ausnahme einiger kleiner schweizerischer Hirtenländchen. So ist denn die Repräsentation auch auf diese Staatsart angewendet worden. Dass hierin eine grosse Abschwächung der Rechte des einzelnen Bürgers liegt, ist allerdings unverkennbar; auch zeigen sich allmälig mancherlei Uebelstände im Parteiwesen und in den regierenden repräsentativen Körperschaften, welche früher ganz unbekannt waren und deren Tragweite und vollständige Entwickelung sich noch nicht berechnen lässt: allein nicht nur ist augenscheinlich eine Wahl von Stellvertretern und Uebertragung der Regierungsrechte an dieselben die einzige Möglichkeit einer verständigen Staatsordnung, wenn einmal fürstliche Gewalt nicht bestehen soll; sondern es ist auch noch durch die Anwendung der Repräsentation auf die unmittelbare Regierung ein wichtiges Problem der Staatskunst gelöst worden, nämlich die Errichtung grosser demokratischer Bundesstaaten. Diese demokratische Anwendung des Gedankens der Stellvertretung ist viel neuer als die zum Schutze der Bürgerrechte in der Monarchie. Die ersten, freilich nicht ganz klaren, Anfänge wurden in den vereinigten Niederlanden gemacht. Eine viel bezeichnendere, wenn auch nicht lange dauernde, Anwendung erfolgte in England, als das lange Parliament Karl I. die Krone entrissen hatte. Allein die rechte Bedeutung und einen weltgeschichtlichen Aufschwung nahm die demokratische Repräsentation erst durch die Empörung der englischen Kolonieen in Nordamerika. Hier benützt nicht nur zur Regierung der einzelnen aus den Kolonieen entstandenen Staaten, sondern auch zur Bildung

eines grossen demokratischen Bundesreiches ward sie für Unzählige, selbst in anderen Ländern und Welttheilen, zum Ideale einer Staatseinrichtung. Eine Zeitlang schien sie durch den Sieg, welchen sie in Frankreich errungen hatte, zu grosser Zukunft auch in Europa berufen, und eine ganze Reihe von ephemeren Töchter-Republiken in Holland, in der Schweiz, in Italien ordneten sich nach diesem Grundsatze. Allein als in Frankreich die repräsentative Demokratie von dem Soldatenkaiser wieder unterdrückt ward, erloschen auch die Nachahmungen von selbst, so dass jetzt, nachdem ein neues Aufflackern in Frankreich ein gleiches Ende durch Prätorianer erlitten hat, in unserem Welttheile nur noch die Schweiz sowohl im Ganzen wie in ihren hauptsächlichsten einzelnen Theilen als repräsentative Demokratie eingerichtet ist. Dagegen hat sich mit einiger Ausnahme von Brasilien und zunächst noch der im Besitze europäischer Mächte befindlichen Kolonieen, die Repräsentation als Form der Volksregierung über die ganze westliche Halbkugel ausgebreitet. Ob überall zum Glücke, und ob in den ehemaligen spanischen Besitzungen mit gehöriger Vorbereitung, ist freilich eine andere Frage.

Es ist dem Menschen nicht gegeben, in die Zukunft zu blicken, und auch die Lehren der Geschichte geben nur Anhaltspunkte zu mehr oder weniger wahrscheinlichen Vermuthungen. Dennoch ist es wohl nicht allzu kühn voranszusagen, dass die Regierungsanwendung der Repräsentation in ihren beiden Gattungen noch lange nicht ihre weiteste Ausdehnung erreicht hat, und also noch viel weniger ihrem Erlöschen entgegengeht. Vielmehr scheint ihr, wenn auch Europa eine grössere Stätte nicht gewähren sollte, eine dem Umfange und der Bedeutung nach höchst beträchtliche Ausdehnung mittelst der englischen Kolonieen bevorzustehen. Namentlich ist wohl kaum ein gerechter Zweifel, dass die europäische Bevölkerung, welche den fünften Welttheil sich anzueignen begonnen hat, nur in dieser Form zur Unabhängigkeit vorschreiten und unsere Gesittigung nur unter den Modalitäten, welche durch eine solche Regierungsform hervorgerufen werden, festhalten und weiter verbreiten wird.

III.

Bedeutung der Repräsentation.

Durch eine repräsentative Einrichtung ist Zweierlei möglich gemacht. Einmal überhaupt die Theilnahme Vieler an den Staatsangelegenheiten ohne eine allgemeine Versammlung derselben, und selbst in solchen Fällen, in welchen die allzu grosse Zahl eine gemeinschaftliche Betheiligung in anderer Weise verhindern würde. Zweitens die Möglichkeit, die bei einem Rechte oder einem Interesse Betheiligten bei wichtigen Gebarungen mit demselben

zu vernehmen, und denselben eine Schutzeinrichtung gegen etwaige Missbräuche oder Missverständnisse zu gewähren.

Die Vereinigung dieser beiden Möglichkeiten gewährt manchfachen Nutzen, und die Repräsentation gestattet den Staaten neuerer Zeit Einrichtungen, welche ohne sie unausführbar wären.

Vor Allem kann nämlich die Einhaltung der Staatszwecke auch in Beziehung auf solche Theile des Volkes sichergestellt werden, welche sonst jeglicher Macht entbehren, ihre Forderungen geltend zu machen. Die Gefahr einer Vernachlässigung von Rechten und Interessen ist da nicht gross, wo die Betheiligten in der Lage sind, persönlich und selbstständig ihre Ansprüche geltend zu machen, und zu dem Ende etwa an bestimmten Regierungshandlungen Antheil nehmen. Wohl aber ist es möglich, dass noch so begründete Ermahnungen an die Aufgaben des Staates und der Regierung unbeachtet bleiben, wenn eine grosse Menge von Bürgern in untergeordneten Verhältnissen und in verschiedenen Theilen des Landes zu bitten oder zu fordern hat. Theils wird sich der Einzelne scheuen, mit einem Gesuche hervorzutreten, bei dessen Gewährung er nur in einer kaum bemerkbaren Weise betheiligt ist, und dessen Betreibung doch ihm allein zur Last fiele, vielleicht sogar Unannehmlichkeiten bereitete. Theils könnte gar leicht solchen Einzelnen die Zuständigkeit zur Betreibung bestritten werden; und in jedem Falle hat ihr Auftreten nur ein geringes Gewicht. Theils endlich ist es sogar denkbar, ja wahrscheinlich, dass der Einzelne nicht mit sämmtlichen Beziehungen der Angelegenheiten in allen Theilen des Landes und in verschiedenen Schichten der Gesellschaft vollständig bekannt ist, so dass seine Bemühungen entweder einem sehr scheinbaren Vorwurfe von mangelhafter Begründung und Einseitigkeit bloss liegen, oder aber, wenn sie ausnahmsweise erfolgreich sind, wirklich Schaden stiften können. Dem Allem hilft eine Stellvertretung ab, welche im Namen Aller zu sprechen und zu handeln berechtigt ist, das ganze Gewicht der hinter ihr stehenden Menge in die Wagschaale legt, in ihrer Mitte aber die Elemente einer umfassenden Kenntniss der Angelegenheit besitzt. Allerdings setzt die ganze Einrichtung schon eine wenigstens beginnende Bedeutung der zu Vertretenden voraus, weil man ihnen sonst auch diese nicht einräumt; allein es liegt in der Natur der Sache, und ist auch durch die Geschichte hinreichend bewiesen, dass wenn erst einmal das gemeinschaftliche geordnete Handeln erreicht ist, sich das Fortschreiten der Bedeutsamkeit und die immer wirksamere Geltendmachung der gemeinschaftlichen Rechte und Interesse so wie überhaupt der gesammten Stellung von selbst ergiebt. So kommen Bestandtheile des Volks im Staatsleben zu der ihnen gebührenden Geltung, ohne dass eine wesentliche Aenderung in den allgemeinen Grundlagen oder Regierungsformen nöthig wäre.

Als ein zweiter bedeutender Vortheil darf es angesehen werden, dass

durch repräsentative Körperschaften Nachrichten über die Zustände des Landes und Volkes zur Kenntniss der höchsten Staatsbehörden gelangen können, welche auf andere Weise kaum zu erhalten wären. Wenn nämlich auch eine Regierung ihre Pflicht erfüllt und sich regelmässig und umfangreich über die thatsächlichen Verhältnisse, über die Wirkungen der Gesetze und über die Stimmungen der Unterthanen zu unterrichten sucht, so geschieht diess doch nur durch ihre Beamten. Selbst bei einer (in der That nicht immer vorauszusetzenden) vollkommenen Gewissenhaftigkeit der Berichtenden liefern diese immer nur Anschauungen von der einen Seite, nämlich von der der Befehlenden; und nur unvollständig, vielleicht gar nicht, kommt die Auffassung der Gehorchenden, somit unter Umständen der Leidenden, hierdurch zur Kenntniss. Die ganze und volle Wahrheit erscheint nur, wenn auch diese sich aussprechen. Hierzu ist aber eine Veranlassung und Aufmunterung, wohl selbst ein besonderer Schutz, nöthig, was Alles dem Einzelnen abgeht, bei einer Vertretung aber vorhanden ist. Allerdings leistet eine freie Presse grosse Dienste in vorliegender Beziehung; allein theils ist es doch nur zufällig, ob und wie weit die Presse sich mit einer Angelegenheit beschäftigt; theils ist das Mitgetheilte keineswegs immer zuverlässig, und erhält desshalb auch das Richtige oft keine Beachtung; theils und hauptsächlich erfordert die Aufrechterhaltung der Pressfreiheit kräftige Einrichtungen, zu deren Schutz denn eben eine Repräsentation wieder sehr wesentlich wo nicht unbedingt nothwendig ist.

Drittens ist auf die Beiziehung von unverwendeten Kräften grosses Gewicht zu legen. Wie bemüht immer das Staatsoberhaupt sein mag, tüchtige Männer zur Besetzung der öffentlichen Aemter zu gewinnen; nimmermehr wird ihm doch gelingen, alle im Volke vorhandenen Talente und Gesinnungen im Staatsdienste unterzubringen, und zwar aus verschiedenen Ursachen. Schon die Zahl der Aemter wird zu solcher Aufsaugung nicht gross genug sein. Ein Theil der Befähigten wird keine Lust tragen in Dienste zu treten. Endlich kann und wird es sich oft genug begeben, dass ein an sich zur Besorgung von Staatsgeschäften ganz befähigter und williger Mann aus irgend einem Grunde keinen Beifall findet und gar nicht oder nur auf einer unbedeutenden Stelle verwendet wird. Eine Repräsentation nun ist für viele solcher brach liegender Brauchbarkeiten eine vortreffliche Gelegenheit sich nützlich zu machen. Es mag freilich auch sein, dass sich unruhige Köpfe, Solche, welche sich überschätzen oder denen ein unverdienter örtlicher Ruf zur Seite steht, mit eindrängen; und es wäre thöricht, zu läugnen, dass Menschen dieser Art in einer einflussreichen Stellung vielfach schaden können: allein der Nutzen ist doch erfahrungsgemäss weit überwiegend, und schon wiederholte Male war bei besonders günstigen Veranlassungen Gelegenheit zu staunender Ueberzeugung, welche Menge von bisher unverwendeten Talenten

durch eine Repräsentation an das Tageslicht gezogen werden kann. So z. B. in der grossen verfassunggebenden Versammlung in Frankreich und in dem deutschen Parlamente in Frankfurt.

Von grossem Werthe ist sodann in mancher Zeit, dass demokratische Bestrebungen in einer Repräsentation und durch dieselbe Befriedigung auf gesetzlichem Wege finden können und ohne der Monarchie gefährlich zu sein. Solche Neigungen sind mit innerer Nothwendigkeit immer und überall vorhanden, da es niemals an Menschen fehlt, welchen das ausschliessliche Gehorchen lästig und die Bevorzugung höherer Stände und gesellschaftlicher Stellungen widrig ist. Von Zeit zu Zeit greift diese Gesinnung sogar weit und breit um sich und ist besonders lebendig. Die einem Repräsentanten zustehende Möglichkeit, seine subjectiven Anschauungen und Plane in staatlichen Angelegenheiten geltend zu machen, das Recht, jeden beliebigen Tadel öffentlich auszusprechen, die Gelegenheit, die Rolle des Gehorchenden mit der des Bestimmenden und Verlangenden wenigstens auf einige Zeit zu vertauschen, gewährt nun eine natürliche, und doch bei einer wohlerwogenen repräsentativen Einrichtung nicht gefährliche Zufriedenstellung solcher Neigungen und Gelüste. Und wenn der Repräsentation die Folge gegeben ist, dass die wirkliche Leitung der Staatsgeschäfte den hervorragendsten Männern aus ihrer Mitte übertragen wird, so liegt sogar in der Einrichtung selbst für jeden irgendwie Ehrgeizigen und Hervorragenden eine dringende Mahnung, im Widerspruche gegen das Bestehende, in den Bestrebungen nach Gewaltbeschränkung und in den Verbesserungsforderungen nicht allzu weit zu gehen, damit nicht eine spätere eigene Theilnahme an der Regierung entweder unmöglich werde oder nur mittelst Folgewidrigkeit und Verläugnung der Vergangenheit übernommen werden könne. Es soll nicht gesagt sein, dass diese Rücksicht immer wirken müsse und immer gewirkt habe; allein das Beispiel von England zeigt doch, wie sehr da, wo eine repräsentative Einrichtung vollkommen in das Blut übergegangen ist und allgemein verstanden wird, dieser selbstgeschaffene Dämpfer wirkt.

Endlich ist es eine Sache von der höchsten, selbst weltgeschichtlichen Bedeutung, dass durch die Anwendung des Gedankens der Repräsentation eine Volksherrschaft auch bei zahlreichen Völkern und in weit ausgedehnten Gebieten möglich geworden ist. Die Meinungen über die Zuträglichkeit dieser Staatsart für die höhere menschliche Bildung und über ihre Anwendbarkeit in verwickelten und altbegründeten gesellschaftlichen Zuständen mögen sehr abweichend von einander sein: allein selbst ein entschiedener Gegner der Einführung einer demokratischen Verfassung in seinem eigenen Vaterlande muss doch die Berechtigung einer solchen Regierungsform an sich zugeben, ja sogar die ausschliessliche Möglichkeit dieser Staatsform in bestimmten Gesittigungszuständen und bei gewissen geschichtlichen Vorgängen. Kann es

doch wohl keinem vernünftigen Zweifel unterliegen, dass ein dem Kolonisationsverhältnisse entwachsenes Volk, welches aus vielen, strenger Ordnung und Unterwürfigkeit ungewohnten, in halbwilder und trotziger Selbstständigkeit herangewachsenen und jeder Pietät gegen ein geschichtliches Herrschergeschlecht baren Elementen besteht, gar keine andere Staatsart erträgt. Solcher halbfertiger Völker gibt es nun aber bereits manche, und ihre Zahl wird nach aller menschlicher Wahrscheinlichkeit noch bedeutend wachsen. Die Möglichkeit einer für sie passenden, die Errungenschaften des Rechtsstaates und der höheren Gesittigung in Aussicht stellende Ordnung ist also von der höchsten Bedeutung für die ganze Geschichte des Menschengeschlechtes.

Endlich ist noch der für die gesammte Staatenbildung sehr wichtige Punkt hervorzuheben, dass durch die Anwendung repräsentativer Einrichtungen die Bildung von Bundesstaaten sehr erleichtert und vervollkommt worden ist. Indem nämlich mittelst einer Repräsentation sowohl der gesammten Bevölkerung des grossen Ganzen, als jedem einzelnen beitretenden Staate ein verhältnissmässiger Einfluss auf die Bundesangelegenheiten möglich gemacht wird, ist die Aufstellung einer einheitlichen und fest organisirten Centralgewalt ausführbar. Durch Theilnahme an den repräsentativen Körperschaften des Gesammtstaates ist die gerechte Forderung auf Einfluss und Ueberwachung befriedigt und der einzelne Staat von völliger Nichtberücksichtigung gesichert; dann kann aber auch ohne Neid und Gefahr die handelnde Regierung selbstständiger gestellt und, wenn man es passend findet, ganz Wenigen und sogar einem Einzelnen übertragen werden. Die grosse Schwierigkeit, um nicht zu sagen Unmöglichkeit, durch einen blossen Gesandtencongress eine verständige Bundesleitung zu bewerkstelligen, ist durch Repräsentation beseitigt. Allerdings ist dieser Gedanke bis jetzt nur in demokratischen Bundesstaaten wirklich ausgeführt; allein der Beweis ist keineswegs geliefert, dass nicht auch bei gutem Willen eine, natürlich modificirte, Anwendung auf einen aus Fürstenthümern zusammengesetzten Bundesstaat zu machen sei. Diess ist nun aber nicht blos für solche Völker, welche schon jetzt in der Lage sind, nur in einer tüchtigen Bundesverfassung ihr Wohl und vielleicht ihre Unabhängigkeit zu bewerkstelligen, von der höchsten Bedeutung; sondern es liegt auch, wenn nicht Alles trügt, in dieser Richtung noch eine grosse Zukunft für weitere Gestaltungen. Offenbar streiten sich in der itzigen Entwicklung der Staaten und der Gesittigung zwei mächtige Gattungen von Rücksichten um den Vorrang. Einer Seits ist durch das übermässige Anwachsen einiger Staaten und durch ihre immer noch sich steigernde Machtentwicklung das Dasein kleinerer Staaten schon aus Gründen der Sicherheit und Selbsterhaltung ein peinliches und unsicheres geworden, und drängt eine äussere Nothwendigkeit zu grossen und also mächtigen Gestaltungen. Auch erfordern im innern Staatsleben die sich nach Zahl

und Umfang stets mehrenden Forderungen nach Unterstützung der Lebenszwecke des Volks höchst bedentende Mittel, nicht selten die entsprechenden Anstalten eine grosse räumliche Ansdehnnng zu ihrem Gedeihen. Anderer Seits schreckt mit Recht der Anblick von Geistesverödung und von häufiger sachlicher Vernachlässigung der Provinzen eines grossen centralisirten Staates vor ein einem solchen Zustande zurück. Der Besitz zahlreicher, wenn schon kleinerer, Mittelpunkte von Thätigkeit und Sorgfalt ist ein unschätzbarer Vortheil für gleichmässige Verbreitung von Bildung und Staatshülfe, so wie für die Bewahrung berechtigter Stammeseigenthümlichkeiten. Auch ist die, durch leidige Erfahrung sattsam erwiesene, Herbeiführung jäher und häufiger Umwälzungen durch eine allverschlingende Hauptstadt ein Grund zu ernstem Bedenken. Nur eine Bundeseinrichtung kann beiden Arten von Forderungen gerecht werden; denn nur sie kann Einheit und Macht mit Verschiedenheit und Selbstständigkeit der Theile verbinden. Eine tüchtige Bundesverfassung aber ist wieder wo nicht bedingt so doch sehr erleichtert durch Repräsentation. Gerade in solcher Beziehung ist diese jedoch noch in ihren ersten Anfängen; es ist daher wahrscheinlich, dass sie für künftige Geschlechter eine noch unendlich grössere Bedeutung erlangt, als sie für die Lebenden schon hat. Möglich, dass der repräsentative Bundesstaat die Rettungsarche aus den Staatsnöthen ist, an welchen die Gegenwart so schwer leidet.

IV.

Anwendung zu verschiedenen Zwecken.

Es ergibt sich schon aus dem im Vorstehenden Entwickelten, dass die Repräsentation zu zwei wesentlich verschiedenen Zwecken benützt werden kann. Einmal unmittelbar zur Regierung. Zweitens aber nur zum Schutze der Regierten gegenüber von der Regierung. Je nach dem einen oder nach dem andern Zwecke ist der Umfang der ihr einzuräumenden Berechtigung verschieden und erfordert sie auch verschiedene Einrichtungen.

In dem ersten Falle ist sie eine wesentlich demokratische Anstalt und hat die Aufgabe, den sämmtlichen stimmfähigen Bürgern einen wenigstens mittelbaren Einfluss auf die Führung der Staatsgeschäfte zu gewähren. Hier ist denn der Umfang der der Repräsentation einzuräumenden Rechte lediglich bestimmt durch den Staatszweck selbst. So weit dieser geht und so weit zu seiner Erreichung Anstalten vorhanden sind, kann die Thätigkeit der Repräsentation zum mindesten auch gehen, und zwar nicht etwa blos insoferne eine öffentliche Angelegenheit sich reflectirt auf das Recht und das Wohl des Einzelnen, sondern auch als freie und selbstständige Ordnung des Nöthigen. Dabei ist es allerdings möglich, dass die Repräsentation nicht alle Regierungsgeschäfte selbst vornimmt. Eine neben ihr stehende in

anderer Weise gebildete, aber immerhin auch aus dem gesammten Volke hervorgehende Behörde ist ebenfalls denkbar. In diesem Falle ist eine der doppelten Innehabung der Staatsgewalt entsprechende Organisation der Geschäfte nothwendig; und zwar mag diese wieder in doppelter Weise eingerichtet werden. Entweder nämlich kann eine Abtheilung der Geschäfte zwischen beiden Regierungsanstalten stattfinden, so dass etwa die Repräsentation die Gesetzgebung, die Finanzen, vielleicht die Aemterbesetzung hat; die andere Gewalt dagegen die Polizeiverwaltung, das Heerwesen, die auswärtigen Angelegenheiten, u. s. w. Oder aber es kann auch ein Zusammenwirken beider Gewalten angeordnet sein, wo denn einer Seits über die Initiative anderer Seits über die Ausführung des gemeinschaftlich Beschlossenen nähere Bestimmungen getroffen sein müssen.

In dem andern Falle handelt es sich nur von einer Anstalt zur Beschränkung der monarchischen Allgewalt, um den Rechten und Interessen der Unterthanen im Ganzen oder wenigstens einzelner Abtheilungen einen Schutz zu gewähren, und es mag das Wesen der Vertretung als erhaltend bezeichnet werden. Hier ist denn der Umfang der für die Repräsentation zu verlangenden Rechte ein weit geringerer. Wo keine Bedrohung ist, ist auch kein Grund zum Schützen; und da die zur Erreichung der Staatszwecke dienende Kraft der Regierung nicht unnöthig geschwächt werden darf, auch es thöricht und verderblich wäre die Zeit mit nutzlosen Streitigkeiten zwischen der Staatsgewalt und der Repräsentation auszufüllen: so ist eine genaue Bezeichnung derjenigen Regierungshandlungen nothwendig, welche überhaupt controlirt werden dürfen. Es ist also vorerst zu entscheiden, ob nur Rechte oder ob auch Interessen der Bürger Gegenstand der repräsentativen Thätigkeit sein sollen; sodann muss bestimmt werden, ob alle möglicherweise von der Regierung verletzbaren Rechte in Schutz genommen werden können, oder nur einzelne bestimmte. Steht dieses aber fest, so kann und muss darüber Vorkehrung getroffen werden, bei welchen Fällen die Thätigkeit der Repräsentation schon als eine vorbeugende auftritt, so dass ohne deren Kenntniss und Mitwirkung die betreffende Regierungshandlung gar nicht vorgenommen werden darf, über die mitbeschlossene dagegen aber auch, wie natürlich, später keine Beschwerde zulässig ist, welche ja die eigene Handlung angriffe. Diese Vorbeugungsrechte einer Repräsentation sind denn nur Ausnahmen, da dieselbe in der Monarchie nicht regieren, sondern vielmehr dem Staatsoberhaupte die Leitung der Geschäfte bleiben soll. In allen andern nicht unter diese beschränkte Zahl gehörigen Fällen von Rechtsschutz ist dieser auf nachkommende Beschwerde und etwaige Klage beschränkt. Der in Frage stehende Unterschied zwischen den Befugnissen der Repräsentation ist jedoch nicht aus obersten Rechtsgrundsätzen zu entnehmen, sondern vielmehr nur nach Zweckmässigkeitsrücksichten festzustellen.

Die wesentliche Verschiedenheit dieser beiden Anwendungen der Repräsentation veranlasst denn natürlich auch eine Verschiedenheit in den Maassregeln, welche die Staatskunst zur Erzielung einer möglichst untadelhaften Wirksamkeit der Einrichtung anzurathen hat. — Bei einer regierenden Repräsentation handelt es sich vor Allem davon, für eine persönliche Tüchtigkeit der Mitglieder zu sorgen, indem sonst bei der ohnediess schwerfälligen Einrichtung eine üble Leitung der Staatsangelegenheiten unvermeidlich ist. Da nun, zum offenbaren Nachtheile des Ergebnisses, in einer Demokratie das active Wahlrecht nicht beschränkt werden kann, so bleibt nur das Mittel übrig, die Bedingungen der Wählbarkeit so festzustellen, dass nur Männer von reiferem Alter und Urtheile, von gesicherter wirthschaftlicher Lage und von einiger in Geschäften bereits erlangten Kenntniss gewählt werden können. An einer solchen Beschränkung des passiven Wahlrechtes Anstand zu nehmen, wäre ein grosser Fehler. Das Recht des Bürgers einer Demokratie, sich bei den öffentlichen Geschäften zu betheiligen, ist nicht gleichbedeutend mit einer Befugniss, auch offenbar Gemeinschädliches und Widersinniges nach Laune zu vollbringen, sondern besteht vielmehr in dem gleichen Antheile Aller an gesetzlich und vernünftig geordneten Handlungen. Also mögen immerhin Alle wählen, aber sie sollen nur Solche wählen können, von welchen eine gute Leitung des Staats vernünftigerweise erwartet werden kann. Auch ist durch strenge Ordnung sowohl bei dem Wahlgeschäfte als bei den Verhandlungen der repräsentativen Versammlung selbst für vollständigen Schutz jeder Meinung zu sorgen, damit nicht rohe Gewalt von Factionen oder Pöbelhaufen an die Stelle der wirklichen Meinung der Mehrheit trete. Wenn hier nicht die rechten Mittel gefunden und die gefundenen mit Ernst und Bürgermuth gehandhabt werden, so geht die Regierungsform, auf welche so grosses Vertrauen gesetzt worden ist, und welche als ein Wendepunkt in der Geschichte der Menschheit erscheinen wollte, ruhmlos wieder zu Grunde. Zeigt doch schon itzt die Erfahrung Nordamerika's, dass es nach Verlassen der richtigen Grundsätze verständiger Vaterlandsliebe und staatsmännischer Einsicht schwer ist, sich gegen demagogische Ränke und einsichtsloses Drängen der Menge nach immer schrankenloserer Willkür zu behaupten. Sie zeigt aber auch, dass in solchem Falle eine repräsentative Regierung keineswegs ein Ideal hoher Gesinnung, staatlicher Weisheit oder auch nur einfacher Ehrbarkeit und Unbestechlichkeit ist. — Leichter sind, soweit von Grundsätzen die Rede ist, die Bestimmungen über eine zweckmässige active und passive Wahlberechtigung in der repräsentativen Monarchie zu treffen, wenn man nur an der Auffassung festhält, dass es sich nicht von der Ausübung eines Allen gleichmässig zustehenden Rechtes, sondern davon handelt, taugliche Mitglieder für die Repräsentation zu gewinnen. Und wenn denn auch hier in der Wirklichkeit gar manchfach

gefehlt wird, so ist diess durch den Mangel einer richtigen Unterscheidung zwischen einer regierenden und einer nur controlirenden Repräsentation verschuldet, sowie durch gedankenlose Nachahmung der in repräsentativen Demokratieen, und wenigstens zur Hälfte mit Recht, aufgestellten Vorgänge. Die Schwierigkeit einer den Forderungen der Staatskunst entsprechenden Einrichtung liegt in der repräsentativen Monarchie ganz wo anders. Es ist nämlich dafür zu sorgen, dass kein unauflöslicher Dualismus zwischen Regierung und Volksvertretung bestehe. Mit dem blossen Verhindern einer von der Regierung vorgeschlagegenen Maassregel ist es natürlich in allen jenen Fällen nicht gethan, welche durchaus irgend eine Handlung der Staatsgewalt erfordern. Auch kann es auf die Dauer nur zu einer tiefen Zerrüttung des ganzen Staatslebens führen, wenn die Regierung und die Repräsentation wesentlich verschiedene Auffassungen von der dem Staate zu gebenden Richtung haben. Die Möglichkeit einer Hülfe aber ist eine verschiedene, je nachdem es sich von ganz unabhängig stehenden Staaten handelt, oder von solchen, welche einer Bundesgewalt untergeordnet sind. Während nämlich bei letzteren eine allen Bedürfnissen und gerechten Forderungen entsprechende schiedsrichterliche Einrichtung nicht unmöglich ist, bleibt bei ganz unabhängigen Gewalten nur die Wahl zwischen einem fort und fort in Thätigkeit erhaltenen Systeme der Gewinnung einer Regierungsmajorität in der Versammlung und dem sogenannten parlamentarischen Systeme, d. h. einer Leitung der Staatsgeschäfte nach den Ansichten der jeweil in der Repräsentation vorhandenen Mehrheit, somit auch einer Aenderung der Personen und der Maassregeln bei einer Umgestaltung dieser Mehrheit. Leider haben beide Möglichkeiten ihre entschiedenen Schattenseiten, und steht der Ergreifung des im Ganzen besseren, nämlich des parlamentarischen, Systemes die entschiedene persönliche Abneigung der meisten Staatsoberhäupter entgegen. Dass hier die schwache Seite der ganzen repräsentativen Einrichtung liegt, und dass die ihm desshalb häufig gemachten Vorwürfe nicht unbegründet sind, kann eine unbefangene Beurtheilung nicht in Abrede ziehen; und es ist daher wohl auch keine allzu kühne Vermuthung, dass sich mit der Zeit an diesem Mangel das Bedürfniss nach einem andern Staatsgedanken knüpfen wird, es müsste denn sein, dass ein ganz genügendes Abhülfemittel gefunden würde.

Doch, dem mag sein wie ihm will, zunächst besteht noch die Repräsentation nicht nur in praktischer Ausübung, sondern auch noch als diejenige Form des staatlichen Zusammenlebens, welche dem Ideale näher kömmt, als irgend eine der vorangegangenen. Es ist somit schliesslich auch noch der Frage Beachtung zu schenken, bei welchen Arten von Staaten dieselbe überhaupt Anwendung erleide? Hier leuchtet denn allerdings ein, dass theils ganze Staatsgattungen, theils wenigstens einzelne Formen einer Gattung

dazu nicht passen. Bleibt nämlich auch, als unserer ganzen Lebensauffassung fremd und wahrscheinlich nie wiederkehrend, der Staat nach antiker Gestaltung ganz ausser Frage; und wird ferner die Theokratie bei Seite gelassen, da eine Regierung nach unmittelbaren göttlichen Geboten itzt der ersten Bedingung ihrer Möglichkeit, des Glaubens an eine solche Leitung der menschlichen Schicksale, entbehrt: so bleiben doch selbst unter den mit den gegenwärtigen Anschauungen und Gesittigungsstufen verträglichen Staatsarten manche von der Benützung einer Repräsentation entschieden ausgeschlossen. Vor Allem jene Staaten, in welchen die fürstliche Autorität so hoch gestellt wird, dass jeglicher, auch noch so gesetzlicher, Widerspruch als unzulässig und verbrecherisch erscheint. Hier ist ein unversöhnlicher äusserer Widerspruch und eine innere Unmöglichkeit; und zwar, wohl bemerkt, nicht blos in Betreff einer Anwendung der Repräsentation auf den gesammten Staat, sondern auch für untergeordnete Kreise desselben. Auch nur eine Provinzial- oder Gemeinde-Vertretung ist in einer unbeschränkten Monarchie durchaus folgewidrig, und überdiess aus Staatsklugheitsgründen nicht rathsam, des schlimmen Beispieles wegen. Sodann ist die Anwendung der Volksvertretung nicht verträglich mit der Aristokratie. Allerdings nicht wegen eines grundsätzlichen Widerspruches, wohl aber wegen der Bedenklichkeit der Folgen. Es entstünde die offenbarste Gefahr, dass sich der durch eine Repräsentation gegebene und anerkannte demokratische Einfluss bald in einen unruhigen Nebenbuhler und mit der Zeit in einen tödtlichen Feind verwandeln könnte. Die äussere Erscheinung einer regierenden und einer überwachenden Versammlung ist allzuähnlich, als dass nicht unwillkürlich Vergleichungen ihrer Tüchtigkeit, ihrer Sorge für das Volkswohl und ihres Zusammenhanges mit dem Volke entstehen sollten; diese Gegenüberstellungen aber würden um so weniger immer zum Vortheile der auf eigenes Recht zur Regierung sich Stützenden ausfallen, als eine Beherrschung durch eine Anzahl in allen übrigen Lebensverhältnissen ziemlich nahe Stehender am schwersten ertragen wird und den Neid am empfindlichsten reizt. Endlich noch ist kein Bedürfniss, zu einer Repräsentation zu greifen, in jenen (freilich seltenen) kleinen Staaten vorhanden, deren geringe Bedürfnisse und wenig zahlreiche Geschäfte möglicherweise durch die versammelten Bürger selbst erledigt werden können. Zwar ist keine Unverträglichkeit des Gedankens der Vertretung mit einem solchen Zustande; und es mag sogar sein, dass manche Angelegenheit in dem Rathssaale besser behandelt würde, als in der offenen Volksversammlung: allein es behält bei der Abwesenheit einer äusseren Nothwendigkeit der Stolz des freien Mannes, eigene Rechte selbst zu wahren, begreiflicherweise die Oberhand. — Dagegen steht theoretisch einer Einführung von repräsentativer Einrichtung nichts im Wege in einer Patriarchie, wo gar wohl Abgeordnete des Stammes mit dem Haupte die wichtigeren

Angelegenheiten berathen können. Ferner zeigt schon die Erfahrung, dass der hausherrliche Staat gar wohl eine Repräsentation, sei es einzelner Klassen, sei es selbst der Gesammtheit, erträgt. Nur kann allerdings hier nicht von einer grundsätzlichen Theilnahme an den Staatsangelegenheiten im Allgemeinen die Rede sein, als welche nicht Sache der Landesangehörigen sondern nur des Landesherrn sind; wohl aber von einer Beschützung der einzelnen mit dem Landesherrn verabredeten Gerechtsame. Vor Allem aber sind die Einherrschaften des neuzeitigen Rechtsstaates sowie die Volksherrschaften mit umfangreicherem Gebiete oder grosser Bevölkerung diejenigen staatlichen Formen, in welchen die Repräsentation Anwendung findet, und für die sie selbst zur Nothwendigkeit geworden ist. Das Verlangen nach Rechtsschutz und nach Förderung der Interessen ist in Gesittigungszuständen, für welche diese Staatsformen passen, weit verbreitet und auf die Dauer unwiderstehlich; allgemeine Versammlungen der Bürger, oder auch nur grosser betheiligter Abtheilungen derselben, sind aus physischen Gründen unmöglich, mit der Monarchie überdiess politisch kaum verträglich; das Gesetz der Arbeitstheilung macht sich auch hinsichtlich der Besorgung gemeinschaftlicher Forderungen geltend; die Einsicht ist gross genug, um eine Zufriedenstellung mit dem Beschränktern erträglich zu finden, wo das Weitere nicht erreicht werden kann: diess sind denn aber gerade die Bedingungen einer Vertretung durch Wenige aus der Mitte der Betheiligten. Da nun aber beinahe alle Völker europäischer Gesittigung sich in solchen Zuständen befinden, somit fast drei Welttheile dem Gedanken und selbst dem Bedürfnisse der Repräsentation zugänglich sind: so ist auch das Feld der Anwendung in der Gegenwart und, so weit wir zu beurtheilen im Stande sind, in der Zukunft unermesslich. Es mag sein, dass zuweilen in einem Lande und selbst in weiterem Umfange während eines Zeitabschnittes das Vertrauen in die Repräsentativ-Einrichtungen sich mindert, oder dass es einer glücklichen Gewaltherrschaft gelingt, die Anwendung derselben zurückzudrängen und selbst ganz aufzuheben: solche Schwankungen sind aber nur vorübergehend. So lange diese Staatsform die Bedürfnisse der Völker wenigstens leidlich befriedigt, und so lange kein anderer zufriedenstellenderer Gedanke aufgefunden ist, wird die Vertretung immer wieder verlangt und eingeführt werden.

Gegenüber von einer solchen Erscheinung von weltgeschichtlicher Bedeutung ist denn natürlich auch die Aufgabe der Wissenschaft eine sehr grosse. Sie hat das Wesen der Repräsentation und ihre allgemeinen Eigenschaften, die guten sowohl als die misslichen, zu ergründen; sie soll die einzelnen schwierigen und wichtigen Fragen gründlich untersuchen und zu

befriedigender Lösung bringen; sie muss endlich die Anwendung des Systemes im einzelnen Lande schildern und mit dem ganzen Organismus desselben in Verbindung bringen. — Dieser Ruf ist denn nun nicht ungehört verhallt. Das Bedürfniss für das Leben war zu dringend und die Aussicht auf Erwerbung eines Verdienstes zu lockend, als dass nicht schon vielfache Versuche zu einer Bearbeitung des repräsentativen Systemes gemacht worden wären [1]), sei es als allgemeine Lehre, sei es in bestimmter Anwendung auf einzelne Staaten. Dennoch bleibt immerhin eine manchfache Möglichkeit zu Nachträgen und zu Richtigstellungen. Noch sind nicht sämmtliche allgemeine Gesichtspunkte vollständig und zutreffend erörtert, nicht alle besonderen Fragen endgültig erledigt. Die nachstehenden Arbeiten sind dazu bestimmt, wenigstens einen Theil dieser Lücken auszufüllen.

1) S. über die Literatur des allgemeinen constitutionellen Staatsrechtes meine Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, Bd. I, S. 267 fg.

2.

Ueber die verschiedene Auffassung des repräsentativen Systemes in England, Frankreich und Deutschland [1].

Es würde von sehr oberflächlicher Kenntniss und von geringem Nachdenken zeugen, wenn man die Ausbildung und die Wirkungen des Systemes der Volksvertretung als gleichmässig in den verschiedenen Staaten vor sich gegangen annähme. Diess konnte in der That gar nicht sein. Ist es doch nicht nur möglich, sondern sogar nothwendig, dass sich ein und derselbe Gedanke auf verschiedene Weise organisch entwickelt, je nachdem er einen Stoff zu beleben hat. Sollte auch der Zweck im Wesentlichen der gleiche bleiben, so entsteht doch eine mehr oder weniger bedeutende Abweichung in der Gestaltung und in Beziehung auf die Folgen, wenn in dem einen Falle ein gewisses Element besonders ergriffen und in den Vordergrund gedrängt wird, welches in einem andern Falle gar nicht vorhanden, vielleicht gar durch ein zweites in jener Verbindung wiederum fehlendes Moment ersetzt ist. Dazu kommen noch verschiedenartige geschichtliche Anknüpfungen, ungleiche äussere Schicksale, mächtige Persönlichkeiten. Gar nicht zu reden von möglichen absichtlichen Verdrehungen und Ablenkungen.

Beweise dieser Sätze begegnen uns, wohin wir den Blick wenden. Man nehme nur den grossen Grundgedanken der christlichen Religion. Wie wesentlich verschieden hat er sich entwickelt in den unter sich abweichenden Medien theils der Jahrhunderte theils der gleichzeitigen Völker. Oder den germanischen Gedanken des Werthes der Frau in seinen so bedeutenden Abschattungen bei dem spanischen, dem französischen, dem englischen und dem deutschen Volke, bei demselben Volke in den verschiedenen Ständen. Ferner die Sklaverei in ihrer Auffassung bei den Orientalen, bei den antiken Völkern und in den europäischen Kolonieen. Die Kolonisation selbst, je nachdem Entledigung einer überschüssigen Bevölkerung, Gewinnung von

1) Diese Abhandlung erschien zuerst in der Tübinger Zeitschr. f. Staatswiss., Bd. III. Hier ist sie manchfach umgearbeitet, namentlich bedeutend abgekürzt, da es passend erschien, die Vorschläge zur Verbesserung des repräsentativen Systems an Einem Orte zu vereinigen. Als solcher aber war die Abhandlung Nr. 10 dieses Bandes angezeigt.

Rohstoffen, Handel, Erzeugung tropischer Producte, Gründung einer militärischen Stellung oder Ausdehnung einer Religion der nächste Zweck war. Die Idee der Patriarchie bei einem arabischen Stamme und im chinesischen Reiche, u. s. w.

Diesem Schicksale, in verschiedenen Zuständen wesentlich anders aufgefasst und in bedeutend abweichenden Richtungen durchgeführt worden zu sein, ist denn, wie gesagt, auch der Gedanke der Volksvertretung im Rechtsstaate der Jetztzeit nicht entgangen. Sieht man auch ganz ab von der Anwendung der Repräsentation in der Demokratie, wo dieselbe schon rechtlich zu einem ganz andern Organismus wird: so findet sich auch in den Fürstenthümern eine wesentlich verschiedene Gebahrung.

Zum Verständnisse dieser Erscheinung ist es nicht nothwendig, tief in die Geschichte der Anstalt einzudringen; und es wäre überflüssig, und folglich nur störende Gelehrsamkeit, zum Zwecke der gegenwärtigen Betrachtungen die Geschichte der germanischen Volksversammlungen und des Ursprunges, Verlaufes und Unterganges der mittelalterlichen Stände zu entwickeln. Gibt doch Jeder zu, dass sich in England aus diesen Einrichtungen im Laufe der Jahrhunderte und unter schweren Umwälzungen der Gedanke einer allgemeinen Volksvertretung gegenüber von dem Fürsten zum Schutze der Rechte und der Vortheile der Gesammtheit sowie der Einzelnen entwickelt hat; dass letzterer Gedanke von andern Völkern, und selbst in andern Welttheilen, aufgefasst und in jedem Lande dem sonstigen Organismus angepasst worden ist; dass endlich die noch weitere Einführung und vollständige Ausbildung oder die Wiedererlangung des Grundsatzes der Volksvertretung der Angelpunkt ist, um welchen sich die Staatskunst und vielleicht das Schicksal eines bedeutenden Theiles der europäischen Staaten auch jetzt noch dreht. Es ist somit als unbestritten anzunehmen, dass nicht nur die geschichtliche Unterlage die nämliche ist für alle europäische Staaten, welche jetzt Volksvertretung besitzen, nämlich die germanische Theilnahme der Vollberechtigten an den auch sie betreffenden öffentlichen Angelegenheiten; sondern auch, dass die sämmtlichen jetzigen repräsentativen Verfassungen in unmittelbarer oder mittelbarer Abstammung dem britischen Parliamente, als gemeinsamem Muster, entnommen sind, und zwar alle in Folge desselben Bedürfnisses, dem erwachten staatsbürgerlichen Gefühle und der verbreiteteren Einsicht in staatlichen Dingen den gebührenden und gesetzlichen Einfluss zu gewähren. Allein eben so klar liegt thatsächlich vor, dass trotz dieser gleichen geschichtlichen Abstammung dennoch sehr verschiedene Ausbildungen der Repräsentation sich entwickelt haben. Und zwar sind nicht etwa blos Formen und minder wesentliche Theile abweichend bestimmt; sondern eine irgend aufmerksame Betrachtung zeigt alsbald, dass sich der innerste Geist der Anstalt in England selbst, in Frankreich

und endlich in den zahlreichen deutschen repräsentativen Staaten in dreifacher Richtung und Wirkung entwickelt hat. Dessen sich vollkommen bewusst zu sein, ist aber durchaus nothwendig, wenn nicht grobe Verstösse in Beurtheilung der Ereignisse und, was noch schlimmer wäre, ganz falsche Ansichten über etwa wünschenswerthe Verbesserungen eintreten sollen. Daher denn nachstehender Versuch einer klaren Vergegenwärtigung dieser Verschiedenheiten.

In England, also in dem Mutterlande der Einrichtung, treten drei charakteristische Grundzüge entgegen.

Der erste besteht darin, dass der Heischesatz, die Regierung müsse lediglich der Ausdruck der im Parliamente herrschenden Mehrzahl sein, seit der Revolution von 1688 allmählig einen entschiedenen und auch gar nicht mehr bestrittenen Sieg errungen hat. Das Ministerium ist eigentlich nichts anders, als ein gemeinschaftlicher Ausschuss aus den beiden Häusern, zusammengesetzt aus den hervorragendsten und einflussreichsten Mitgliedern der Majorität; niemals aber eine dem Parliamente gegenüberstehende, ihm vielleicht sogar feindliche Gewalt, entsprossen aus dem Einzelwillen und den persönlichen Ansichten des Fürsten. Mit einem entschiedenen Wechsel der Majorität wechselt auch das Ministerium, und so bleibt immer Einklang zwischen den entscheidenden Staatsgewalten, wenn schon, natürlich, der Kampf zwischen der Mehrzahl und der Minderzahl ein heftiger sein kann. Unläugbar ist freilich, dass bei diesem Systeme der persönliche Einfluss des Fürsten kein entscheidender ist, und dass letzterer sogar oft lange Zeit von Ministern umgeben sein kann, welche seiner eigenen politischen Meinung nicht angehören, ihm vielleicht auch menschlich nicht angenehm und bequem sind. Dennoch ist es unpassend, hier von einem venetianischen Doge zu reden. Auch in der jetzigen Gestaltung der Dinge bleibt für einen Regenten von Geist, Willenskraft und Liebe zum Guten eine königliche Stellung; und die «kaiserliche Krone» von Grossbritannien und Irland hat wahrlich die Vergleichung mit keiner andern zu scheuen.

Ein zweiter bezeichnender Zug der englischen Auffassung des Parliamentes ist die Einrichtung, welcher gemäss die volksvertretende Versammlung keineswegs blos die negative Rolle einer Vertheidigung verletzter und bedrohter Volksrechte und einer Abwehr ungesetzlicher Gewalt oder ungeschickter Regierung hat, sondern vielmehr einen bedeutenden Theil der Verwaltung des Staates unmittelbar und positiv besorgt. Nicht nur hat das Oberhaus eine weit ausgedehnte Gerichtsbarkeit in letzter Instanz; sondern es wird überhaupt eine grosse Anzahl von Geschäften von den beiden Häusern mittelst öffentlicher und Privat-Bills, ferner durch Enquêten geordnet, welche in allen übrigen Staaten als Aufgabe der Regierung betrachtet werden. Es mag jetzt ununtersucht bleiben, in wie ferne das Verwalten mittelst

3*

so zahlreicher und in schwerfälligen Formen sich bewegender Versammlungen bequem und in jeder Beziehung zweckmässig ist: allein so viel ist gewiss, dass in dieser Ansdehnung der parlamentarischen Znständigkeit ein weiterer Grund liegt, warum in England der, anderwärts so bemerkliche und störende, Zwiespalt zwischen Regierung und Kammern unbekannt ist. Was das Parliament selbst besorgt, kann ihm keine Veranlassung zu einer Bekrittlung oder gar Bekämpfung der Regierung geben.

Der dritte charakteristische Grundzug des repräsentativen Wesens in England ist, dass sich das Parliament, und somit auch die Regierung, wesentlich auf die vorherrschenden Elemente im staatlichen und gesellschaftlichen Leben des Landes stützt, damit aber nicht blos auf geschichtlichem Boden steht, sondern in der That der Ausdruck der Wirklichkeit ist. — In der Hauptsache ist diese Grundlage anch jetzt noch die Aristokratie, allerdings in dem Sinne und in der Entwicklung, welche dieser Theil der Gesellschaft in England hat. Das Land besitzt allerdings einen zahlreicheren und tüchtigeren Mittelstand, als irgend ein anderer europäischer Staat; nirgends ist sich der einzelne Bürger so bestimmt seiner Rechte bewusst und so gewöhnt, denselben Geltung zu verschaffen, als eben hier; die öffentliche Meinnng wird dnrch Presse, Vereine nnd Versammlungen in regstem Leben und in oft unwiderstehlicher Kraft erhalten: allein das Land ist wesentlich aristokratisch durch Gesetz und durch Sitte. Das Grundeigenthum ist in verhältnissmässig sehr wenigen Händen; das Erstgeburtsrecht wird ganz allgemein geachtet, dadurch aber die Zusammenhaltung nnermesslicher Reichthümer und beherrschenden erblichen Einflusses auf die Umgebungen weit und breit gesichert; die Verwaltung eines grossen Theiles der inneren und täglichen Angelegenheiten geschieht ohne Entgelt von Freiwilligen, somit blos von den Reichen; die gesellschaftliche Stellung der Vornehmen ist hoch und vom ganzen Volke unbestritten anerkannt und angestannt. Diese Aristokratie aber ist sehr allgemein für die öffentlichen Geschäfte gebildet; und zwar weniger durch peinliche Fachstndien, als durch allgemeine menschliche Cultur, durch vornehmen Sinn und durch Theilnahme am öffentlichen Leben von Jugend an. Sie hat sowohl die Einsicht als die Gesinnung zu fester Regierung, und es wird ihr diess von allen Seiten zugestanden. Auf dieses mächtige Regierungselement nun ist das Parliament fest gegründet, und zwar nicht etwa blos im Oberhanse, sondern eben so sehr im sogenannten Hause der Gemeinen. Die überwiegende Zahl auch der Mitglieder des letzteren gehört den vornehmen und reichen Ständen an, wie diess schon durch die grossen Kosten der Wahlen und durch die Unentgeltlichkeit der Leistungen im Parliamente bedingt ist, und sie wird auch durch den Einfluss dieser Klassen gewählt. Dadurch erhält denn die Staatsleitung eine granitene Unterlage, auf welcher sie ihren Hebel mit Sicherheit ansetzen kann. —

Allein England hat mit ächter Staatsweisheit den Thatsachen Rechnung getragen und neben den aristokratischen Bestandtheilen des Volkslebens auch andern wichtigen gesellschaftlichen Gestaltungen und Kräften einen Antheil an der Vertretung und Regierung des Landes eingeräumt, sobald deren weitere Ausschliessung der Sachlage entschieden nicht mehr angemessen gewesen wäre, vielmehr denselben eine Stellung ausserhalb der gesetzlichen Leitung der öffentlichen Angelegenheiten und vielleicht selbst eine feindselige Haltung zu derselben gegeben hätte. Wie seiner Zeit im 13. Jahrhundert diejenigen städtischen Korporationen, welche sich zu einiger Bedeutung erhoben hatten, neben dem Lehenadel zum Parliamente einberufen wurden, so hat die Reformbill von 1832 den gewaltig herangewachsenen Interessen des Gewerbe- und Handelslebens einen weitern Antheil an der Vertretung eingeräumt, und zwar mit directer Verkürzung der Aristokratie. Und da diese Berücksichtigung den wahren Verhältnissen noch nicht ganz zu entsprechen scheint, so sind schon itzt wieder, und zwar von allen politischen Parteien wenn schon in abweichendem Maasse, neue Plane zu weiterer Ausdehnung des Einflusses der gewerbenden Klassen im Gange. Ob diese Aenderungen nicht auch ihre Nachtheile haben werden, namentlich durch eine unklarere und verwickeltere Stellung der Parteien, steht allerdings dahin; allein weit überwiegend ist jeden Falls der Vortheil, dass das Parliament fortwährend auf den thatsächlichen Zuständen des Landes ruht und dadurch immer Herr der Ereignisse bleibt.

Aus diesen Grundzügen ist das Bild des grossartigen repräsentativen Staatslebens Englands zusammengesetzt. Wir sehen eine ausgesprochene Parteiherrschaft, bei welcher die Regierung und die Mehrheit der Volksvertretung immer übereinstimmen, weil die Leitung der öffentlichen Angelegenheiten augenblicklich und ohne alle Unordnung von den bisherigen Inhabern auf die schon zum Voraus anerkannten Führer der Gegner übergeht, sobald die letzteren die Stimmenmehrheit gewinnen. Wir sehen unter diesen Parteien heftiges Ringen um die Leitung, allein niemals ein Ankämpfen gegen die Staatsgewalt als solche, niemals ein Bemühen, diese in ihrem Principe unmöglich zu machen und ihr die nöthigen Regierungsmittel zu verweigern. Würde doch jede Partei im eigenen Fleische wüthen, wenn sie Forderungen stellte und Handlungen beginge, welche ihr selbst, die ja jeden Tag selbst zur Regierung gelangen kann, Verlegenheiten bereiten oder sie zu einem schimpflichen und sie verderbenden Widerspruche mit ihrer eigenen Vergangenheit bringen würde. Wir sehen am Staatsruder ein Anzahl hochgestellter, welterfahrener und stolzer Männer, welche unter sich in zwei Parteien zerfallen mit verschiedenen Ansichten und Ueberlieferungen hinsichtlich des Maasses einzelner öffentlicher Freiheiten und gewisser Regierungsgrundsätze, die aber in allen Hauptsachen des staat-

lichen Lebens wesentlich übereinstimmen, so dass selbst ein Uebergang der Herrschaft von den einen auf die anderen verhältnissmässig geringe Wirkungen auf die Leitung des Staatsschiffes zur Folge hat. Wir sehen, dass das ganze staatliche Leben auf den thatsächlich überwiegenden Elementen des Volkszustandes sicher ruht, und dass somit nöthigen Falles zur Niederschlagung von Aufechtungen ausserhalb des Kreises der nebenbuhlerischen Parteien, wie z. B. von Chartismus oder umwälzerischen Verschwörungen, Kraft im Ueberflusse vorhanden ist. Wir sehen endlich eine Gesetzgebung, welche nicht nur alle Rechte des einzelnen Bürgers längst unumwunden anerkannt hat und kräftig schützt, so weit solche auf der Bildungsstufe gefordert werden, deren staatlicher Ausdruck eine Verfassung mit Volksvertretung ist; sondern die auch jene allgemeinen Einrichtungen und Maassregeln ungestört gedeihen lässt, deren Spiel zu dem Gedeihen dieser Staatsart nothwendig ist und für dieselbe die Lebensluft bereitet, wie z. B. Pressfreiheit, Volksversammlungen, unabhängigste Gemeindeverfassung. Diess Alles aber ist organisch zu einem Ganzen verwachsen, dessen einzelne Theile sich gegenseitig tragen und schützen, welches in seinem Innern keine Widersprüche noch zersetzende Kräfte birgt, und welches daher auch die sittlich sowohl als sachlich riesenhaften Erfolge erzeugt, welche von andern Völkern mit Bewunderung und Neid angestaunt werden.

Wesentlich verschieden hiervon war die Gestaltung, welche das repräsentative System in Frankreich gewann. Dasselbe hat mancherlei Phasen durchlaufen. Wenn auch ein Zurückgehen auf die alten États généraux zum richtigen Verständnisse der in der kaum abgelaufenen Zeit eingeführt gewesenen Einrichtungen nicht erforderlich ist, da der Versuch, die ständische Verfassung im Jahre 1789 neu zu beleben, an den Auffassungen und Leidenschaften der Zeit im Allgemeinen und an dem Selbstgefühle der Abgeordneten des dritten Standes insbesondere scheiterte, und ganz neue Wege nach allgemeinen theoretischen Lehren eingeschlagen wurden: so kann doch nicht übersehen werden, dass innerhalb siebenzig Jahren vier ganz verschiedene Anwendungen von den Grundgedanken der Repräsentation gemacht wurden, einige derselben sogar zu verschiedenenmalen. Die Verfassung von 1791 beseitigte zwar das Königthum noch nicht völlig; allein auf der Grundlage der Gewaltentheilung errichtet und von Misstrauen gegen die fürstliche Gewalt erfüllt, liess sie dieser nur engen Raum, während sie der Volksvertretung die hauptsächlichste Macht im Staate zutheilte. Anwendungen der Repräsentation auf die Demokratie, also mit gänzlicher Beseitigung einer fürstlichen Gewalt, machten die thatsächlichen Zustände des Conventes, die (allerdings nie ins Leben getretene) Verfassung von 1793, sowie die Directorialverfassung; und eine Erneuerung desselben Gedankens wurde während der Republik von 1848 bis 1851 versucht. Eine dritte, freilich kaum mehr als

scheinbare, Handhabung der Repräsentation war während des ersten Kaiserreichs, und bildet itzt wieder unter dem zweiten Kaiserthum die Verfassung Frankreichs. Endlich aber wurde unter der Restauration und unter dem Juli-Königthume einer in sich begründeten Staatsgewalt die Volksvertretung als beobachtende, beschränkende und nur in einzelnen Ausnahmsfällen mitwirkende Gewalt gegenübergestellt.

So belehrend nun auch eine nähere Prüfung und Gegeneinanderstellung dieser verschiedenen Verwendungen der nämlichen Grundeinrichtung und ihrer Folgen wäre, so können doch zum Behufe des gerade itzt vorliegenden Zweckes — nämlich einer Vergleichung der verschiedenen Auffassungen des Repräsentativsystemes in einer Monarchie — lediglich nur die Verfassungszustände von 1814—1848 dienen. Die repräsentative Demokratie, gleichgültig ob als allgemeine regierende Gewalt während des Convents, oder als gesetzgebender Körper unter dem Directorium und der Republik von 1848, gehört einer ganz andern Staatsart an und ruht auf einem wesentlich verschiedenen rechtlichen Grunde. Die Abgeordneten-Kammern der beiden Kaiserreiche, um von den Senaten gar nicht zu reden, sind nur Scheingestaltungen, welche keine wirkliche Bedeutung haben sollen und auch keine haben. Es wäre fast ein Spott auf die Volksvertretung, sie ernstlich als eine Auffassung derselben zu besprechen und wirkliche Handhabungen derselben gegenüberzustellen. Eine solche parlamentarische Stellung der Repräsentation ist allerdings in diesem Augenblicke beseitigt und wird mit amtlichem Grimme und Hohne verfolgt. Aber nicht nur ist es mehr als wahrscheinlich, dass das so veränderliche Volk zu einer wenigstens ähnlichen Einrichtung früher oder später als zu einem Gesittigungsbedürfnisse zurückkehren wird, sondern es ist jeden Falls der Mühe werth näher ins Auge zu fassen, was während eines vollen Menschenalters bestand und überdiess weit über die Gränzen Frankreichs hinaus vielfach wirkte. — Eine Zusammenfassung der Repräsentation unter der Restauration und unter der Julimonarchie ist aber wohl gestattet. Zwar beruhte in diesen beiden Zuständen das Königthum auf einer wesentlich verschiedenen Grundlage; allein die Volksvertretung war im Ganzen nach Auffassung und äusserer Gestaltung die nämliche. Die Beseitigung der Erblichkeit für die Pairie macht zwar einen bedeutenden Unterschied; allein es ist doch nur ein einzelner Zug in dem Bilde, welcher abgesondert gewürdigt werden kann.

Die wichtigsten Eigenthümlichkeiten dieser Auffassung und Benützung der Repräsentation sind denn nun aber nachstehende:

Vor Allem fällt in die Augen, dass — wie es denn freilich nach den vorangegangenen Umwälzungen alles Bestehenden in Staat und Gesellschaft gar nicht anders sein konnte — das System der französischen Volksvertretung nicht auf geschichtlichen Grundlagen erbaut war, sondern auf rechts-

philosophischen Lehren. Von Anfang an war eine scharfe Trennung und wesentliche Gegeneinanderstellung der Regierung und der Volksvertreter als Grundgedanke aufgestellt. Ersterer blieb die ganze unmittelbar ins Leben eingreifende öffentliche Gewalt; letztere hatten lediglich die Art der Ausführung zu überwachen und die Behörden im rechten Geleise zu erhalten. Hierdurch wurden denn die Rechte der Regierung wesentlich positiver, die der Kammern nur negativer Art; und es entstand überdiess die schwierige Aufgabe, zwei von einander unabhängige und in ihrem Principe verschiedenartige Gewalten, welche keinen gemeinschaftlichen Höheren über sich erkannten, vereinigt und im Streben nach gleichem Ziele zu erhalten. Die praktischen Folgen aber, welche sich auf dieser Grundlage entwickelten, waren doppelter Art. — Zunächst war der Thätigkeitskreis der französischen Kammern ein wesentlich geringerer, als der des englischen Parliamentes. In Frankreich war keine Spur von einer Theilnahme der Repräsentation an der Verwaltung. Diese blieb vollständig in den Händen der Regierung, die Volksvertreter aber warteten ab, bis eine Regierungshandlung ihnen einen Grund zu einer Beschwerde oder wenigstens Erörterung gab; und selbst ihre Theilnahme an der Gesetzgebung und an der Regelung des jährlichen Staatshaushaltes war nur eine vorbeugende und überwachende. Wie wenig es in ihrem Geiste und in der eigenen Auffassung ihrer Stellung lag, positiv einzugreifen und selbst leitend aufzutreten, beweist am besten der kaum nennenswerthe Gebrauch, welchen sie von dem, ihnen wenigstens seit der Julirevolution zustehenden, Rechte der gesetzgeberischen Initiative machten. Damit ist freilich nicht gesagt, dass die Kammern nur einen geringen Einfluss gehabt haben; es ist nicht einmal gesagt, dass nicht das einzelne Mitglied gar Manches von der Regierung für sich und seine Anhänger und Wähler zu erlangen im Stande gewesen sei. Allein eine Solidarität der Regierung und der Stände in allen irgend bedeutenden Staatsmaassregeln war nicht vorhanden, die Stellung der volksvertretenden Gewalt zur Regierung und zur öffentlichen Meinung also eine von der in England bestehenden ganz verschiedene. Auch darf nicht ganz übersehen werden, dass aus der beschränkteren Zuständigkeit eine eigenthümliche Geschäftsbehandlung in den Kammern hervorgieng. Von einer Erledigung zahlreicher untergeordneter Angelegenheiten in kleineren Ausschüssen, wie solche in England stattfindet, war in Frankreich nie die Rede. Die Berichte der Commissionen waren immer nur die Unterlage für eine ausführliche und in der Sache selbst entscheidende Verhandlung in den Kammern selbst; und auch die Besprechungen und Beschlüsse in den vollen Versammlungen wurden durch die geringere Zahl der zu erledigenden Aufgaben bedingt. Das englische Parliamentsmitglied ist durch die Masse der Geschäfte in der Regel zu gedrängten, nur auf die Sache eingehenden Erörterungen genöthigt; die französischen Kammern

dagegen konnten über ihre Aufgaben sich in ansführlichen nnd schönen Reden, in allgemeinen Grundsätzen, in Lärmstücken für das Publicum ergehen. (Wobei freilich die Wirkung der beiderseitigen Volkseigenthümlichkeit auch nicht geläugnet sein soll.) — Zweitens aber gieng in Frankreich aus der scharfen Spaltung von Regierungsgewalt und von Volksvertretung die sehr weit gehende und in seinen Folgen sehr schädliche Bemühung der Regierung um den Ausfall der Wahlen hervor. Natürlich musste auch in Frankreich ein Ministerium die Stimmenmehrheit in den Kammern haben, um bestehen zu können; und allerdings war es kaum möglich (wenn schon nicht ohne Beispiel), dass die Ministerien anders als mit bedeutenden Kammermitgliedern besetzt wurden. Allein ein völliges Aufgehen der Regierung in der parlamentarischen Majorität fand doch nicht statt, und konnte auch in der That grundsätzlich unter den gegebenen Umständen nicht stattfinden bei dem im Könige verkörperten selbstständigen Leben der Regierung. Die Nothwendigkeit einer Mehrheit führte also zu dem Bestreben einer Gewinnung zahlreicher Mitglieder in beiden Häusern. So bildete sich denn der grosse Unterschied zwischen den französischen und englischen Wahlen und Pairsernennungen, sowie zwischen einer französischen und englischen Majorität. In England sind jene Wahlen und Ernennungen lediglich Parteisache; in Frankreich wurde auch im Interesse der Regierung, als einer von den Kammern verschiedenen Gewalt, auf die Ernennungen zu Abgeordneten und Pairs lebhaft eingewirkt. Während also dort allerdings die am Ruder befindliche Partei sich bemüht, so viele ihrer Anhänger, als sie vermag, in das Unterhaus zu bringen, und sie auch, seltene Fälle abgerechnet, nur aus ihrer Partei Pairs ernennt, durch Beides eine möglichst lange Dauer ihrer Herrschaft, d. h. ihres Stimmenübergewichtes, erstrebend; giengen in Frankreich neben den Bemühungen der Parteien offene Anstrengungen dahin, Männer in die Kammern zu bringen, welche dem Principe der Regierung als solcher geneigt seien. Hierzu wurden aber nicht sowol entschiedene Parteimänner gesucht, sondern im Gegentheile Solche, welche unter allem Wechsel der Verhältnisse, der Parteien und selbst der Ministerien auf Seite der Staatsgewalt stünden. In England gehen die Umtriebe, Bestechungsversuche und Ränke immer von selbstständigen Einzelnen oder von organisirten Parteileitungen aus, niemals von Beamten, als solchen; in Frankreich war das letztere im höchsten Grade der Fall. Die ganze Regierungsmaschine wurde in Bewegung gesetzt, von der Regierung den Wählern Wohl und Wehe in Aussicht gestellt, bei den Gewählten selbst jede Art von Gewinnungsversuch gemacht. Natürlich hatte diess aber wieder grossen Einfluss auf die Beurtheilung der Kammermehrheiten in der öffentlichen Meinung. In England ist die ministerielle Mehrheit die stolz herrschende, zum tapfer errungenen Siege gelangte Partei, mit ihren Führern an der Spitze. Hier ist von einer levis notae macula,

zu der Majorität zu gehören und desshalb auf Seiten des Ministeriums zu stehen, auch bei den erbittertsten Gegnern keine Rede. Hass und Kampf ist da; aber keine Verdächtigung der Gesinnung, keine Verachtung. Ministeriell sein, heisst hier nur, dem eben jetzt im Vortheile befindlichen Heere angehören; keineswegs aber, sich verkauft haben oder zur Unterstützung jedes beliebigen Gewalthabers bereit sein. Es ist eine Ehre und ein Glück, nicht blos ein Entschluss und eine Berechnung. Und geht die Mehrheit wieder verloren, so wandert die ganze Partei auf die Oppositionsbänke, dorthin begleitet von dem ganzen Theile des Volks, dessen Ausdruck sie ist. Anders war es in Frankreich. Allerdings gab es auch hier eine grössere oder kleinere Anzahl von Männern, welche mit dem jeweiligen Ministerium in staatlichen Ansichten und Absichten persönlich verbunden waren, welche es aus Ueberzeugung oder wenigstens aus gemeinschaftlichem Interesse stützten, und welche mit seinem Rücktritte aufhörten, ministeriell zu sein. Allein die Mehrzahl der ministeriellen Anhänger war für die Regierung, als solche, und gegen jede Opposition, als solche. Wenn also auch die leitenden Männer und selbst die Grundsätze der Regierung wechselten, so blieben sie doch ministeriell, d. h. sie waren für die Regierung, welcher Art diese auch sei. Ein neues Ministerium fand somit eine wohlgeordnete Schaar zu seiner Unterstützung bereit, obgleich es von derselben bis zum Tage zuvor bekämpft worden war. Höchstens machte ein Theil derselben eine Viertelswendung rechts oder links. Diese Art von Ministerialismus hatte aber gar üble Folgen, und zwar nach zwei Seiten hin. Einmal konnten die von der Regierung zur Erlangung und Bewahrung einer Mehrheit anzuwendenden Mittel nicht anders, als ihrem eigenen sittlichen und staatlichen Ansehen empfindlich schaden. Es war, mochte man es noch so sehr zu verschleiern suchen, doch nichts anders als Bestechung, theils der Wähler, theils der Gewählten oder in die Pairskammer Ernannten. Dass ein dringendes politisches Bedürfniss dazu vorlag, kam in der Beurtheilung der Menge nicht in Betracht, und die der Regierung grundsätzlich entgegenstehenden zahlreichen und leidenschaftlichen Parteien erhoben ohnediess bittere Beschwerden und sprachen giftigen Tadel aus. Dringend erschien den Meisten der Verdacht, dass die Regierung bewusst schlechte Absichten habe und in antinationalem Sinne handle, weil sie sich um solchen Preis Unterstützung verschaffen müsse; und als sehr schwach musste ihre Wurzlung in den wirklichen Zuständen des Landes sich darstellen, wenn ihr die natürlichen Aeusserungen des Volksgeistes keine Stütze gewährten. Auch ist gar nicht zu läugnen, dass in nur allzu vielen einzelnen Fällen die zur Gewinnung einer Wahl benützten Zugeständnisse nicht im allgemeinen Nutzen lagen, und dass unwürdige Menschen belohnt und in bedeutende Stellen gebracht wurden, wo sie dann weiter schadeten. Diess Alles war aber um so schlimmer, als auch das Ansehen der Repräsentation ebenso empfindlich

litt, und so eine zweite Stütze der staatlichen Ordnung im Herzen getroffen wurde. Da unläugbar die Haltung Vieler unter den unbedingten Regierungsfreunden in den Kammern nicht Ueberzeugung sondern persönliche Berechnung war, und da auch die öffentliche Meinung, freilich ohne tiefere Einsicht, den Maassstab des englischen Gebahrens seinem Urtheile zu Grunde legte, so wurden die Mehrheiten regelmässig das Ziel bitterer Angriffe. Die Erwerbung solcher Unterstützer war durch nicht eben löbliche Mittel gelungen; ihre Bekämpfung, damit aber auch die Bekämpfung der Regierung, machte also von vorne herein Anspruch auf Selbstständigkeit und Uneigennützigkeit. In der Opposition sein, konnte und wollte in Frankreich entweder so viel heissen, dass man der bestehenden Staatsgewalt grundsätzlich zuwider sei, oder aber dass man sich sittlich mit ihr nicht vertragen könne. Es war ein System oder ein edler Charakterzug; nicht aber ein Beweis von einer erlittenen Niederlage.

Ein zweiter sehr bezeichnender Zug der französischen repräsentativen Zustände war die ängstliche Bemühung, sowohl das active als das passive Wahlrecht auf die möglichst kleine Anzahl, und namentlich lediglich auf die Bemittelteren zu beschränken. Ein für die wirthschaftlichen Verhältnisse des Landes hoher Census schloss die unendliche Mehrzahl des Volkes von jedem Antheile an der Wahl des Abgeordneten und noch weit mehr von einem Sitze in der Kammer aus. Die Verweigerung einer Entschädigung für die Mitglieder der Kammern trug noch Weiteres bei zur Beschränkung der Uebernahme einer Abgeordnetenstelle auf einen engen Kreis. Ist es nun auch unzweifelhaft ein ganz falscher Gedanke, als bestehe ein angeborenes allgemeines Wahlrecht in der repräsentativen Monarchie, und handelt es sich vielmehr verständigerweise nur darum, sowohl das Recht zu wählen als das gewählt zu werden nur Solchen zu übertragen, von welchen ein guter Gebrauch erwartet werden kann: so war doch in Frankreich die Beschränkung viel zu weit getrieben, selbst noch während der Julimonarchie, unter welcher eine Herabsetzung des Census eingetreten war. Die Zahl der ausgeschlossenen Tauglichen war unverhältnissmässig grösser, als die der zugelassenen. Ueber die nachtheiligen Folgen dieser Einrichtung kann kein Zweifel sein. — Zunächst war sie ein beständig bereiter und auch beständig benützter Gegenstand von Beschwerden und von Umtrieben. Nicht ohne Schein gab sie Veranlassung zu der Darstellung, dass die Nation im grossen Ganzen ausgeschlossen sei von der Vertretung und nur die Rechte und Interessen eines kleinen Theils berücksichtigt werden. Eine solche Ansicht, gleichgültig ob begründet oder nicht, konnte aber einer festen Bewurzlung des ganzen Regierungssystemes nur hinderlich sein. — Ein zweiter, wie der Erfolg zeigte, sehr bedeutender Nachtheil war es, dass die im Volke wirklich vorhandenen politischen Parteien sich nur sehr unvollkommen, wenn überhaupt, in den

Kammern, selbst in der der Abgeordneten, abspiegelten. Eigentlich waren es doch nur die in dem reicheren Bürgerstand vorhandenen Meinungsabschattungen, welche in der Abgeordnetenkammer vertreten waren, und diese entsprachen dem Zustande der ganzen Gesellschaft keineswegs. In der Pairskammer aber waren zwar verschiedene Niederschläge früherer und gegenwärtiger Zustände, allein theils ohne Zusammenhang mit dem Volke, theils ausser numerischem Verhältnisse mit der Wirklichkeit. So kam es denn, dass sich mächtige Meinungen ganz ausserhalb des offiziellen staatlichen Lebens und Treibens befanden und sich also auch nicht als parlamentarische Parteien organisirten, sondern in offenen und geheimen Verbindungen, welche allem Bestehenden feindselig waren, ihre Zwecke verfolgten. In wie weit eine Theilnahme an den Verfassungseinrichtungen des Landes und die Möglichkeit eines gesetzlichen Einflusses mittelst derselben die revolutionären Bestandtheile versöhnt und allmählig zu möglichen Factoren einer geordneten Regierung gemacht haben würde, ist freilich schwer zu sagen; die Stellung sowohl der Restauration als des Julikönigthumes wäre immer eine schwierige gewesen: allein es darf doch angenommen werden, dass ein Theil der mit den thatsächlichen Verhältnissen Unzufriedenen sich den grossen in den Kammern gehörig vertretenen Parteien aufrichtig angeschlossen hätte, wodurch denn einmal die Zahl und die Bedeutung der ganz aussen Stehenden vermindert und die der Theilnehmer, und somit auch nöthigenfalls Vertheidiger, der gesetzlichen Ordnung gesteigert worden wäre. Die Regierungen hätten ohne Zweifel mehr in den Kammern, aber weniger ausserhalb derselben zu kämpfen gehabt; ihr Sturz kam aber von Aussen. — Endlich glauben wir uns nicht zu irren, wenn wir in der besprochenen Anlage der Volksvertretung den lezten Grund der verderblichen Nebenbuhlerei von Männern finden, welche im Grunde dieselbe Farbe trugen. In allen Landen spitzen sich die parlamentarischen Kämpfe der Parteien leicht in einen Zweikampf der Verfechter zu; und es liegt diese auch in der Natur der Sache, sobald jede der beiden Parteien einen durchaus überragenden Mann besitzt, der sich dann mit seinem ebenbürtigen Gegner misst und des Sieges wegen messen muss. Solche Gegner sind die personificirten Principien, welche sich gegenüberstehen und deren jedes das andere besiegen möchte, um ein anderes System einzuführen. Allein nicht davon ist jetzt die Rede, sondern davon, dass in Frankreich fast immer das widrige und für die Staatsleitung im höchsten Grade nachtheilige Schauspiel bitterer Feindschaften und offener Spaltungen im Schoosse der grossen Mehrzahl, welche dem herrschenden Staatssysteme ergeben war, stattfand. Während die dem Grundsatze des Bestehenden widersprechenden Parteien viel zu schwach in den Kammern vertreten waren, um zu einem ernstlichen Kampfe herauszufordern und die Anhänger der gesetzlichen Verfassung zu

einer disciplinirten und nachhaltigen Einheit zu nöthigen, zerfleischte sich die Mehrheit unter sich. Und weil kaum ein nennenswerther Unterschied in den Ansichten und Absichten bestand, so trat die Gehässigkeit der Eigensucht und die Gier nach persönlichem Vortheile um so greller hervor. So fehlte es an sittlicher und staatlicher Haltung; der Ehrgeiz befehdete den Genossen, weil es an einem zu fürchtenden Feinde fehlte. Dadurch aber ward unendlich geschadet. Während die Gebildeten aller Erdstriche den grossen Prinzipienkämpfen im englischen Parliamente mit lautloser Spannung zuhören, unter sich zwar getheilt in der Bevorzugung des einen oder des andern Grundsatzes, aber in allgemeiner Anerkennung der beiderseitigen ehrenhaften und geistesgrossen Gegner: erweckten die beständig wiederkehrenden persönlichen Angriffe von Chateaubriand, Deserre, Villèle, Martignac, von Lafitte, Thiers, Molé, Guizot nur Bedauern und Widerwillen. Der Stumpfeste begriff, dass es sich hier nur um Eigensucht, nicht um einen Grundsatz handelte. In diesem Fehler ist nun aber ein Hauptgrund des Unterganges der Julimonarchie zu suchen. Dem persönlichen Gelüste wurde nicht nur die kostbare Zeit zum Opfer gebracht, welche so nothwendigerweise zur Verbesserung der Gesetzgebung und der Verwaltung, der geistigen und der materiellen Interessen des Landes, damit aber zur Befestigung des Regierungsprincipes hätte angewendet werden sollen; sondern es nützen auch diese Schauspiele, namentlich in Verbindung mit den Regierungsbemühungen um eine Mehrheit, die Grundlagen des Staatssystemes allmählig völlig ab. Missachtung wurde der schlimmste, wennschon nur langsam tödtende Feind der Regierung. Und gegenüber von entschieden feindseligen Parteien waren diese factiösen Kämpfe ein Bürgerkrieg mit allen seinen Folgen. Wie viel günstiger für Frankreich wäre es gewesen, wenn anstatt einer im Innern sich selbst zerreissenden Regierungsmehrheit und der dem ganzen Gedanken des bestehenden Staates feindseligen, somit ganz ausser dem regelmässigen Spiele des constitutionellen Organismus stehenden, Menge auch hier mehrere mit dem obersten Principe grundsätzlich einverstandene, allein über dessen Anwendung unter sich verschiedene, scharf gezeichnete Parteien bestanden und sich mit Theilnahme der Nation um den Sieg ihrer Ansichten gestritten hätten. Es war der Streit der Blauen und der Grünen in der Rennbahn oder der Hader über dogmatische Spitzfindigkeiten, während die Barbaren an die Thore pochten.

Endich ist noch einer dritten Eigenthümlichkeit des französischen repräsentativen Systemes Erwähnung zu thun, welche nach verschiedenen Seiten hin bedeutend wirkte, hier Gutes dort Nachtheiliges mit sich führend. Es ist dies die Abwesenheit jedes aristokratischen Elementes im Lande und Volke, sowie jeder korporativen Ordnung und Selbständigkeit. Die Gleichheit hat in Frankreich unbedingt den Sieg errungen und die immer

weiter gehende Centralisation der Verwaltnng hat alle örtlichen und gesellschaftlichen selbständigen Gestaltungen zu Staub zermalt. Ein zahlreicher, allein durchaus atomistischer Mittelstand ist das Werk nnd der Ausdrnck dieses Zustandes. Die Restauration suchte nun Veruiehtetes wieder zn erbauen, Abgestorbenes zu beleben und fiel, indem sie sich anf Phantome stützte. Die Julimonarchie war allerdings einsichtiger nnd nahm, ans dem Willen jenes Mittelstandes hervorgegangen, in ihm ihren Standpnnkt nnd suchte in ihm Halt. Sie war offen die Regierung des gemeinen Rechtes. Allein der Erfolg hat gezeigt, dass dies nicht genügte, dass ein Sandhaufen keine Grundlage giebt. Ihre bestimmte Stellung war allerdings einer Seits ein Vortheil, welcher manche Missstände aufwog. Die Aufgabe der Regierung und der Kammern war durch die klare Gestaltung der Verhältnisse und durch die nicht zu verkennende Hinweisung anf eine bestimmte Richtnng ausserordentlich vereinfacht. Bevorzugte Sonderinteressen bestanden nicht; es war also auch nicht mit Vertretern derselben zu rechnen. Eine Zufriedenstellung derjenigen, deren guter Wille bei den bestehenden Wahlsystemen zunächst allein von praktischer Bedeutuug für die Staatsgewalten schien, liess sich leicht bewerkstelligen, weil sie sich über das, was ihnen fromme, ganz deutlich wareu, und weil anf auderweitige Wünsche keine Rücksicht geuommen zu werden brauchte. Die Regierung kam niemals in die falsche Lage, sich entweder durch Unterstützung Weniger, welche aber eine bedeutende Stelluug hatteu, bei der Menge verhasst zu machen, oder dnrch Förderung der allgemeinen Interesseu sich einen unüberwindlichen Widerstand über den Hals zu ziehen. Davon gar nicht zn reden, dass diese Zustände, welche in vielen Ländern des Festlandes erst noch erstrebt werden wollen, einer einflussreichen Partei im Auslande als befriedigend, ja beneidenswerth erschieuen, was Frankreich eine mächtige Handhabe, in seinen Beziehungen zu fremden Staaten gab. Aber diese durchgängige Abneigung gegen alle Aristokratie und gegen jede korporative Selbständigkeit hatte anch ihre grossen Schattenseiten. Zunächst war von einem für das Besteheude eintretenden Einflusse einer über das flache Land verbreiteten nnd hier dnrch freiwillige und wohlthätige Besorgung öffentlicher Angelegenheiten einer angesehenen und beliebten Aristokratie gar keine Rede. Es fehlte völlig an den Tausenden von kleinen Widerstandspunkten gegen eine sei es plötzlich einbrechende sei es langsam unterwühlende revolutionäre Richtung. Die Masse der Bevölkerung war lediglich an die Regierungsbeamten gewiesen, welche aber einen ähnlichen natürlichen und täglich wirkenden Einfluss um so weniger hatten, als ihr eigener Mangel an aller Selbständigkeit sie verdorben und in sittliche Missachtung gebracht hatte. Die zu gleichmässigem Stanb zerriebene Masse bot allerdings der Regierung keinen unbequemen Widerstand, aber auch eben so wenig einen Halt. Sodann war die Vernichtung alles eigenen und im ge-

setzlich umschriebenen Kreise selbständig wirkenden korporativen Lebens, sei es nun im provinziellen, sei es in örtlichen, sei es in gewerblichen oder welcherlei sonstigen gesellschaftlichen Verhältnissen, ein grosses Unheil. Theils in der eben angedeuteten Beziehung, indem einer von irgend einem Mittelpunkte ausgehenden Bewegung nirgends ein Damm entgegenstand, sie nicht einmal nach besonderen Beziehungen aufgefasst, modificirt und dadurch in ihrer Allgewalt gebrochen wurde. Theils aber weil die Masse des Volks jeder eigenen Besorgung seiner Angelegenheiten, jeder geordneten Parteiung innerhalb des Gesetzes und dadurch jeder selbständigen Auffassung auch der allgemeinen staatlichen Fragen ganz entwöhnt war. Die Erziehung zu gemeinsam nützlicher Wirksamkeit, die Bildung des Charakters zur gesinnungsvollen Festhaltung des für gut und nöthig Erachteten, die Uebung des täglichen Lebens in gemeinschaftlichem und dadurch bedeutendem Auftreten fehlte vollständig. Der Einzelne, welcher der Staatsgewalt gegenüber systematisch isolirt und machtlos gemacht worden war, befand sich denn natürlich auch ganz in demselben Zustande und Gefühle der persönlichen Schwäche gegenüber von einem Sturme oder einer Verschwörung wider die Regierung. So fand denn in Frankreich die repräsentative Thätigkeit in einem vereinzelten politischen Vereine statt, während in England das Parliament die Korporation der Korporationen, sein Gebahren nur die oberste Spitze der Selbstregierung in den kleineren Kreisen des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens ist. Endlich war die Abneigung gegen alle rechtliche Bevorzugung und aristokratische Bedeutung Schuld daran, dass der Pairskammer in Frankreich keine feste und wohlthätige Stellung gegeben werden konnte. Die Restauration versuchte es zwar, und die Bestandtheile ihrer erblichen Pairskammer waren in der That an sich nicht zu verachten. Aus den Resten der alten Geschlechter und den bedeutensten Männern der Revolution und des Kaiserthumes konnte eine eindruckmachende Versammlung gebildet werde, der es auch am Gefühle ihrer Würde und ihrer Pflicht nicht gebrach. Allein sie war doch noch zu neu, hauptsächlich aber zu fremdartig in dem ganzen übrigen Gebäude des Staates und der Gesellschaft, als dass sie hätte einen wirklichen Einfluss ausüben, einen verlässlichen Damm wider wilde Wogen oder Treibsand bilden können. Unter der Julimonarchie war aber nicht einmal so viel möglich. Der Hass gegen alle erbliche Bevorrechtung war so gross, dass die Erblichkeit aufgegeben werden musste und man ein Oberhaus aus blos lebenslänglichen, willkürlich vom Könige ernannten Mitgliedern einsetzte. Offenbar war dies das Verkehrteste, was geschehen konnte. Hätte man sich bei einer wirklich unvermeidlichen Aufhebung der Erblichkeit der Pairie dazu entschliessen können, einen Wahlsenat an die Stelle zu setzen, etwa in der belgischen Weise, so wäre wenigstens Folgerichtigkeit und Verstärkung des representativen Elementes gewonnen worden, und Niemand kann sagen, ob sich nicht

eine solche Versammlung eine glückliche Wirksamkeit hätte erringen mögen. Allein selbst ein Anfänger in staatlichen Dingen muss einsehen, dass einer Seits der Regierung durch eine lediglich vom Staatsoberhaupte ausgehende Zusammensetzung der Pairskammer ein ungebührlicher formeller Einfluss auf die Volksvertretung eingeräumt wurde; aber auch, dass andererseits für die Befestigung des Königthumes durch eine solche Versammlung von Regierungsmännern nicht das Mindeste in der Wirklichkeit gewonnen sein konnte. Von einem sittlichen Halte durch dieselbe war keine Rede. Es bestand einfach neben der Versammlung der Volksvertreter ein grosser Staatsrath mit ungefähr gleichen Rechten, welcher aber durch ungesetzliche Uebergriffe der Deputirten-Kammer (wie z. B. bei der Verwilligung des Budgets) und durch eine gewaltthätige öffentliche Meinung von jeder Geltendmachung seiner Stellung abgehalten war. Diese Gestaltung der Pairie mag als ein Beispiel von schlauer Ausbeutung einer unüberlegten Volksleidenschaft aufgeführt werden, und ihre Instandbringung würde auch bei einem weniger geistreichen und lebensgewandten Volke zum Erstaunen berechtigen: allein das repräsentative System ist dadurch im Grunde verdorben und die Regierung nicht im Mindesten befestigt worden.

Bedarf es nun aber nach dieser Hervorhebung der Einzelnheiten noch einer besonderen Zusammenfassung zu einem Bilde? Wir glauben nicht; denn Jedem müssen bei einigem Ueberdenken die guten und die schlimmen Seiten der französischen repräsentativen Zustände, wie sie in der parlamentarischen Zeit von 1814 bis 1848 bestanden, selbst einleuchten. Ist es doch unverkennbar, dass hier ein staatliches System, welches auf der Bildungsstufe des betreffenden Volkes als nothwendig erschien und mit demselben übereinstimmte, offen angenommen und im Wesentlichen durchgeführt war; dass der auf die öffentlichen Angelegenheiten eingeräumte Einfluss wenigstens einen bestimmten beachtenswerthen Theil der Bürger zufriedenstellte; dass keinerlei Ueberreste früherer Zustände vorhanden waren, welche zu falschen Schritten, zu halben Massregeln oder zu Unterlassungen nöthigen konnten; endlich, dass die staatlichen Fragen mit voller Freiheit, glänzend und mächtig behandelt wurden. Allein eben so unläugbar ist auch, dass die scharfe theoretische Scheidung der Regierung und der Volksvertretung und das daraus hervorgehende selbständige Leben, ja mit allen Mitteln erstrebte Uebergewicht der Regierung einen Dualismus erzeugte, welcher nur mittelst Verfälschung und Verführung des repräsentativen Elementes praktisch ausgeglichen wurde; dass die Theilnahme an der Vertretung viel zu enge begränzt war; dass der Mangel an jeder selbständigen gesellschaftlichen Gestaltung im ganzen Volke der Repräsentation Stütze und Vorübung entzog; dass aus diesen und aus anderen Gründen eine tüchtige und innerhalb des Gedankens der Verfassung stehende Parteibildung schwierig, wo nicht

unmöglich war; endlich dass offenbare Fehler in den Einrichtungen und in dem Verhalten der Einzelnen begangen wurden. Jedem muss also auch einleuchten, dass der Gedanke der Volksvertretung in Frankreich eine Entwickelung erhielt, welche wesentlich verschieden war von den englischen Zuständen, und dass nur Mangel an Kenntniss oder Nachdenken das über das Staatsrecht und die innere Politik eines dieser Länder zu fällende Urtheil ohne Weiteres auch auf das andere übertragen, die dem einen geltende Prophezeihung auch auf das andere anwendbar erachtet werden durfte.

Verschieden sowohl von den englischen als von den französischen Zuständen ist wiederum die Gestaltung, welche das repräsentative System in Deutschland gewonnen hat. Mag immerhin auch hier die englische Verfassung der entfernte geschichtliche Ausgangspunkt sein; und mag ferner noch weit näher und nachweisbarer die französische Charte vom Jahre 1814 ein Muster abgegeben haben, nach welchem die deutschen Constitutionen seit dem Jahre 1818 gebildet wurden: so haben doch hier wieder die verschiedenen geschichtlichen Grundlagen und höchst fühlbare äussere Einwirkungen ein eigenthümliches Ergebniss hervorgebracht. Bei dessen näherer Untersuchung glauben wir aber allerdings die sämmtlichen constitutionellen Verfassungen deutscher Staaten von Preussen bis zu den reussischen Landen als ein gleichförmiges Ganzes betrachten und behandeln zu können, weil bei aller Verschiedenheit in den Einzelnheiten doch im Grossen dieselben Grundgedanken vorliegen und dieselben Schicksale die Einführung des Buchstabens in das Leben betroffen haben, desshalb also auch vom höheren Standpunkte aus nur verschiedene Spielarten derselben Gattung erkannt werden können. Nur jene wenigen Grundgesetze müssen wir natürlich, als völlig fremdartig und unserer Staatsform gar nicht angehörig, entfernt halten, welche dem alten ständischen Typus getreu geblieben sind. Es sind hierher jedoch blos die mecklenburgischen Einrichtungen zu zählen, da Oesterreich der Zeit gar keine ständischen Verfassungen hat. Irren wir uns nun aber nicht gänzlich, so sind es drei wesentliche Elemente, welche die Eigenthümlichkeit der repräsentativen deutschen Verfassungen bilden, nämlich: die Annahme der französischen Lehre von der scharfen Trennung der fürstlichen Gewalt und der Volksvertretung; die Aufnahme fremdartiger Ueberreste früherer Zustände; endlich der Mangel an mehreren äusseren Bedingungen einer folgerichtigen und kräftigen Entwickelung.

Wir betrachten jedes dieser drei Elemente ausführlicher, wie solches die unmittelbare Wichtigkeit der Frage verlangt.

Ueber die Thatsache der allgemeinen Annahme des französischen Dogma's von der scharfen Trennung der Regierungsgewalt und des Rechtes der Ständeversammlungen kann kein Zweifel obwalten. In den sämmtlichen sei

1815 entstandenen deutschen Verfassungsurkunden ist die Vereinigung der gesammten Staatsgewalt in den Händen des Fürsten, so wie die Beschränkung der Stände auf Beschwerden nach vollzogener Handlung und auf ausnahmsweise Zustimmung zu Gesetzen, Steuerumlagen und etwa Verträgen mit den unzweideutigsten Worten ausgesprochen. Von einem positiven Mitregieren, namentlich von einer Theilnahme der Stände an der Verwaltung, ist nirgends die Rede, und jeder Versuch zu einem solchen Eingriffe in die fürstlichen Rechte würde um so mehr mit Entschiedenheit und Entrüstung zurückgewiesen werden, als auch die Grundgesetze des Bundes die wesentliche Handhabung der Staatsgewalt durch die monarchischen Bundesglieder und die nur controlirende Stellung der Stände zur allgemeinen Vorschrift erheben. Selbst solche Staaten, welche in älteren Zeiten während der Dauer feudalständischer Einrichtungen eine Besorgung gewisser Staatsgeschäfte durch ständische Ausschüsse oder gemeinschaftliche herr- und landschaftliche Behörden gekannt hatten, in welchen vielleicht eine eigene ständische Steuerverwaltung u. dgl. eingeführt gewesen war, haben alle derartigen Einrichtungen als unverträglich mit dem repräsentativen Principe aufgegeben. Die Verwaltung der württembergischen Staatsschuld durch die Stände und die Trennung der hannöver'schen Kassenverwaltungen machen hier die einzige (allerdings zu Nachahmungen kaum auffordernde) Ausnahme von dem allgemein angenommenen Grundsatze. Selbst in den, itzt zum grössten Theile wieder verschwundenen, stürmischen Aenderungen der Jahre 1848 und 49 war eine Abweichung von dieser Grundanschauung nicht zu bemerken; es handelte sich von einer Ausdehnung der staatsbürgerlichen Freiheit, nicht von einer wesentlich verschiedenen Stellung der Vertretungen. — Was nun aber die Folgen dieses Zustandes betrifft, so sind sie zwar natürlich im Ganzen dieselben wie in Frankreich; jedoch haben sie sich theilweise auch anders entwickelt, sowohl in Folge der kleineren Verhältnisse der deutschen Staaten, als wegen der noch manchfach unvollkommenen Anerkennung des repräsentativen Principes von Seiten der Regierungen. Wie in Frankreich findet demnach auch in den deutschen constitutionellen Staaten eine sowohl grundsätzliche als thatsächliche Gegenüberstellung der Regierung und der Stände statt. Keineswegs vereinigt sich in den Ministerien der Wille des Staatsoberhauptes und die gesetzlich durch die Volksvertreter ausgedrückte vorwiegende Meinung des Landes, wie diess im englischen Parliamente der Fall ist; sondern beide stehen einander als verschiedene, von einander ganz unabhängige Gewalten, um nicht zu sagen als natürliche Gegner, gespannt gegenüber. Der kurze Anlauf zu parlamentarischen Ministerien im März 1848 hat bald wieder dem früheren Gebahren weichen müssen, und es gilt die kurze Zeit ihrer Dauer in den Regierungskreisen als ein Zustand unerträglicher Unterjochung unter eine demagogische Gewalt. Somit war von Anfang an, und ist itzt wieder, auch

in Deutschland der unglückliche Dualismus zwischen Regierung und Volk. Ja er tritt bei uns in mehr als Einer Beziehung noch schroffer hervor und hat mehre eigenthümliche Nachtheile, als diess seiner Zeit in Frankreich der Fall war.

Einmal nämlich ist in den deutschen constitutionellen Staaten noch weit weniger von einem Hervorgehen des Ministeriums aus der jeweil in der Mehrheit befindlichen Partei die Rede. Die Minister sind lediglich der Ausdruck des persönlichen Willens des Staatsoberhauptes und nicht die Führer einer parlamentarischen Schaar, wie diess der Reihe nach fast in allen deutschen Staaten offen und zum Theile mit Hohn ausgesprochen worden ist. Die Minister werden desshalb auch fast gar nie aus der Mitte der Stände genommen, sondern aus den oberen Staatsdienern. Die nächste Folge hievon ist Mangel an einer politischen Homogenität der Ministerien und an einem bestimmten Programme derselben. Es sind unter sich unverbundene, zuweilen sogar einander abgeneigte, zu verschiedenen Zeiten und aus verschiedenen Ursachen ins Amt gekommene Beamte, deren jeder der Träger desjenigen Theiles des Regierungswillens ist, welcher ihm durch persönliches Vertrauen des Fürsten übergeben wurde. In Deutschland sind principiell Minister, aber keine Ministerien; und wenn jene, bei der gemeinschaftlichen Quelle ihrer Stellung und bei dem für Alle gleichmässig geltenden persönlichen Gebote des Fürsten, auch ungefähr dieselbe Richtung einhalten, so ist diess eine Folge der persönlichen Verhältnisse, nicht eines gleichen politischen Gedankens. Selbst in Preussen kann ein wesentlich verschiedener Zustand nicht zugegeben werden. Desshalb ist denn aber auch einerseits der Kampf der Regierungen gegen die Stände weit kraftloser, als er bei geschlossenen, einen bestimmten staatlichen Gedanken vertretenden Ministerien sein könnte; andererseits wird, unnöthiger- und schädlicherweise, ein von Seiten der Minister ausgeübter Widerspruch gegen einen Volkswunsch von der öffentlichen Meinung immer sogleich auf die Person des Fürsten zurückgeführt. Was also bei dieser Gestaltung der Dinge von den Fürsten an persönlichem Einzelneinfluss auf die öffentlichen Dinge gewonnen wird, diess, und wohl noch weit mehr, geht auf der andern Seite verloren an Beliebtheit und vielleicht an Zukunft. Auch darf nicht aus den Augen gelassen werden, dass die beständige Bekämpfung der Volksvertreter durch Beamte, als solche, die Verwaltungsorgane der Regierung nothwendig in eine falsche Stellung bringt und sie in der öffentlichen Meinung abnützt. Wo die Minister aus den Kammermajoritäten hervorgehen, wie in England, wo sie also ein bestimmtes politisches System vorstellen und vertreten: da kann und wird ebenfalls heftiger Kampf sein. Allein einmal geht er gegen einen objectiven Grundsatz, den man zu entfernen sucht, nie aber, auch nicht indirekt, gegen die Person der Fürsten; und zweitens setzt er die Staatsdiener keiner Anfeindung

und Verachtung aus, indem nicht sie, als solche, sondern die Führer der Partei voranstehen, diese aber nicht eine übertragene Meinung, sondern ihre eigensten Grundsätze vertheidigen. Wir bezweifeln, ob dieser bedeutende Nachtheil von Denjenigen, welche vor den parlamentarischen Parteiregierungen einen so lebhaften Abschen vorgeben, in ihrer ganzen Bedeutung gehörig erwogen wird.

Eine zweite nothwendige Folge der grundsätzlichen Gegenüberstellung von Regierung und Ständen in den deutschen Staaten ist die beständige systematische Kritik der ganzen Verwaltung von Seiten der Kammern. Dazu sind sie durch ihre ganze jetzige Stellung berufen; dies erwartet das Volk von ihnen; dadurch verschaffen sie sich zunächst noch einige Bedeutung. Und zwar sind, wie in Frankreich, die Antwort auf die Thronrede und die Verwilligung des Budgets die Hauptschlachtfelder. Doch besteht in soferne ein wesentlicher Unterschied, als in einem mächtigen, in seinem Gange nur von sich selbst Gesetze annehmenden Reiche hauptsächlich grosse Fragen der äussern und innern Politik erörtert werden, während sich in den kleinen deutschen Staaten Angriffe und Aenderungsvorschläge um die letzten Einzelnheiten der Verwaltung drehen. Im Ganzen kann man diess nicht tadeln, weil hochfliegende Reden und scharfsinnige Grundsätze über Gegenstände, welche zu ändern ausser unserer Macht liegt, überflüssig und lächerlich sind, und grosse Politik kleinen Kammern schlecht ansteht; weil in wenig zahlreichen und aus sehr beschränkten Gebieten stammenden Versammlungen es leicht an Männern von weiterem Gesichtskreise fehlt; weil endlich in kleinen Verhältnissen die Verbesserung auch eines kleinen Fehlers immerhin von Werth ist. Allein Zweierlei lässt sich doch nicht längnen. Einmal, dass eine in solche Einzelnheiten eingehende Kritik oft die darauf verwendete Zeit der Stände und der Regierung schon dem Geldaufwande nach nicht werth ist. Zweitens, dass durch solches Meistern an Kleinigkeiten das Verwalten zur peinlichen Schwierigkeit gemacht wird, und zwar zum offenbaren Nachtheile der Sache, indem eine jede, auch noch so vernünftige, Abweichung vom Buchstaben der Etatsposition oder des Gesetzes alsbald Verdruss zu machen droht und daher in den meisten Fällen unterlassen wird. Durch eine kleinliche Kritik wird nothwendig auch die Verwaltung kleinlich; und überdiess geht der Hauptzweck der ständischen Ueberwachung verloren. Ist es doch nämlich einleuchtend, dass auch in unbedeutenden Staaten nur durch einen gerechten und mit Beweisen belegten Angriff auf ein schädliches Regierungssystem oder auf einen unfähigen und böswilligen Mann gründlich geholfen werden kann. Preussen allein wäre gross genug und auch durch seine allgemeine Machtstellung befähigt, um einer Bekämpfung des Regierungssystemes in bedeutenderem Maassstabe Raum zu gewähren; allein noch ist, wie es scheint, die politische Durchbildung der Nation, und somit auch der

Kammern, nicht auf den hierzu nöthigen Standpunkt gelangt. Es fehlt noch an dem Selbstgefühle und Selbstvertrauen. Dass zu deren Weckung die traurige Regierungsweise, welche als Reaction auf die Ueberstürzungen und auf die Schwäche von 1848 folgte, nichts beigetragen hat, versteht sich von selbst; allein es ist ungerecht, nur ihr die Schuld beizulegen.

Eine dritte Folge der Spaltung der Staatsgewalt in Regierungen und Ständeversammlungen ist das grosse Bestreben der ersteren nach Einfluss auf die Zusammensetzung der volksvertretenden Körper. Diess fand allerdings auch in Frankreich statt, wie wir bereits bemerkt haben; allein in Deutschland geht die Erscheinung oft noch viel weiter. Schon die Verfassungsurkunden enthalten in der Regel Bestimmungen zu diesem Zwecke. So werden in mehreren Staaten die Mitglieder der Pairskammern, deren Ernennung der Regierung zusteht, nicht erblich, ja nicht einmal lebenslänglich ernannt, sondern nur je auf Einen Landtag, damit nur ja kein selbstständiger Misston vorkomme. In anderen Fällen sitzen sogar in der Abgeordnetenkammer Männer durch Ernennung der Regierung. Allein die Hauptsache ist die Einwirkung der Regierungsgewalt auf die Wahlen. Nur allzu oft erhalten die Beamten den Befehl, die Wahlen in ihren Bezirken auf Männer zu richten, welche voraussichtlich im Sinne der Regierung stimmen werden; namentlich werden hierzu Staatsdiener bezeichnet, als welche theils durch eigene Ueberzeugung und Gewohnheit, theils durch manchfache Befürchtungs- und Hoffnungsgründe abhängiger zu sein scheinen. Zur Durchsetzung solcher Wahlen wird dann der ganze Regierungsmechanismus angewendet. Der Auftrag läuft durch alle Grade und Zweige der Diensthierarchie, damit Jeder in seinem Kreise wirke, der Eine bewerkstellige was der Andere etwa nicht vermöge. Zuweilen wird der Zweck noch rücksichtsloser verfolgt, um das mildeste Wort zu gebrauchen. Die Beamten werden, wenn es nicht durch das Gesetz ausdrücklich untersagt ist, nicht nur als Wahlkandidaten in ihren eigenen Bezirken aufgestellt, sondern auch wohl noch, zu weiterer Einschüchterung, als Wahlcommissäre. Eine den natürlichen Verhältnissen widersprechende Eintheilung der Wahlkreise soll künstliche Mehrheiten schaffen u. s. w. An Erfolgen kann es natürlich nicht fehlen, namentlich nicht in denjenigen Staaten, welche einer grossen Anzahl von Bürgern das Wahlrecht einräumen, in welchen also dasselbe in tiefere Schichten der Einsicht und des Vermögens hinabreicht. Wir wissen kaum einen deutschen Staat zu nennen, in welchem nicht zu dieser oder jener Zeit, in grösserem oder geringerem Umfange Beschwerde über unzurechtfertigende Beeinflussung der Wahlen geführt, zum Theile haarsträubende Beispiele aufgeführt worden wären. Nur in grösseren Städten, gegenüber von organisirten religiösen Parteien, im Zusammenstosse mit einer übermächtigen Localillustration, endlich in aussergewöhnlich aufgeregten Zeiten pflegt der Regierungskandidat

trotz solcher Einschüchterungs- oder Taschenspielermittelchen den Kürzern zu ziehen. An sicheren Majoritäten in den Abgeordnetenkammern fehlt es daher in der Regel nicht; und somit auch nicht an einer Umgehung des im Grundsatze liegenden Dualismus und an einer Milderung der Ueberwachung bis zum Erträglichen. Aber freilich fehlt es auch nicht an Nachtheilen, und zwar nicht blos für das Volk (was keines Beweises bedarf), sondern namentlich auch für die Regierungen. — Vorerst können die sich unvermeidlich wiederholenden Klagen über gewaltthätige oder sonst unverantwortliche Einmischungen in die Wahlen nicht anders als einen schlechten Eindruck hinsichtlich der Gewissenhaftigkeit und der Verfassungsgesinnung der obersten Gewalten hinterlassen. Sie leiden empfindlich an sittlicher Achtung und das ohnedem in der itzigen Zeit nicht eben vorherrschende Gefühl der Pietät gegen die Träger der Macht wird noch weiter abgeschwächt. Die tiefer liegenden Gründe solcher Einmischungen sind der Menge unverständlich, und es sieht diese nur die offen liegenden, allerdings nichts weniger als löblichen Handlungen. — Sodann wird auch das Vertrauen in die auf solche Weise gebildeten Ständeversammlungen sehr beeinträchtigt, und zwar theils zu deren eigenem Schaden, theils aber auch zu dem der Regierungen. Die unläugbare Verfälschung der Vertretung lässt nicht nur bei den einzelnen materiellen Fragen die Ueberzeugung nicht aufkommen, es müsse das Geschehende doch das Beste sein, weil es sonst die Zustimmung der frei gewählten Vertreter nicht erhalten haben würde; sondern es entsteht auch im Allgemeinen und in den gesammten staatsbürgerlichen Beziehungen das Verlangen nach weiteren und anderen Einrichtungen. Während die Einführung der Volksvertretung eine Sättigung der staatlichen Bedürfnisse zur Folge haben sollte, erzeugt das jetzige Verhalten bei den Wahlen nur allzu häufig eine fortwährende Gereiztheit und Veränderungslust. — Eine weitere üble Folge ist, dass sich durch solche Beherrschungen der Wahlen die unteren Organe der Regierungen auf das empfindlichste abnützen. Sie treten den Wünschen ihrer Untergebenen entgegen, und verlieren dadurch an Beliebtheit; sie gebrauchen, wenigstens zuweilen, unlöbliche Mittel, und büssen also unheilbar ihre persönliche Achtung ein; nicht selten wird angenommen, dass sie nicht einmal ihrer eigenen Ueberzeugung, sondern nur einem Befehle folgen, sie können daher auch künftig nicht verlangen, dass man ihre Darstellungen und Forderungen als wahr und redlich gemeint erkenne; sie treten nicht auf als unparteiische Organe des Gesetzes, als selbstständige und kräftige Männer, sondern es bleibt ihnen nur die traurige gloria obsequii, diess aber muss sie für immer tief stellen in den Augen unabhängiger und ehrenhafter Untergebener. Mit Einem Worte, sie kommen in eine falsche, sie leicht sittlich und staatlich verzehrende Lage. Der Schaden hiervon trifft aber nicht blos sie, sondern auch die Regierung und

den Staat. Womit will man denn regieren, womit persönlichen und sittlichen Einfluss ausüben, wenn die Organe der Reihe nach verbraucht werden als willenlose Antomaten, falls sie nicht gar als Schergen fremden Grolles und Unrechtes erscheinen? Sind die Regierungen so überreich an Kraft und an Stützen, um die am häufigsten in Anspruch zu nehmenden selbst allmälig zu unterhöhlen? Können und werden keine Zeiten der Noth und der Gefahr kommen, in welchen ein durch ehrenwerthe Persönlichkeit und durch lang erprobtes rechtliches und gesetzliches Wirken erworbener Einfluss der unteren Beamten sehr erspriesslich wäre? In der That, ein Staatsmann sollte weiter sehen. — Endlich noch ist zu beklagen, dass durch die Regierungseinmischung in die Wahlen die Ausbildung des staatsbürgerlichen Sinnes und Bewusstseins gestört wird. Ein Bürger, der nicht einmal seinen Vertreter frei wählen darf, kann sich nicht als berechtigtes, somit auch nicht als verantwortliches Mitglied des Staates fühlen. Wer immer wieder den Sinn des Gesetzes beugen sieht zur Gewinnung von Vortheilen, vermag nicht in Anhänglichkeit an dasselbe und in nützlicher abergläubischer Scheu vor demselben zu erstarken. Nichts kann nun aber gefährlicher für die Regierungen selbst sein, als ein Mangel an Rechtsgefühl bei dem Volke. Dass auch in der Zukunft Schoos schwere Anfechtungen der jetzigen staatlichen und gesellschaftlichen Zustände liegen, wird kein Verständiger in Abrede ziehen. Eine Rettung ist aber dann, wenn der Sturm hereinbricht, nur für solche Staaten und Regierungen zu erwarten, welche von einem tüchtigen, mit seinem Rechte bekannten, mit demselben zufriedenen, auf dasselbe stolzen Volke getragen werden. Wer sich lediglich auf einen zusammenregierten, willen- und kraftlosen Haufen und auf verbrauchte und verhasste Beamte stützen kann, der wird selbst auf den grossen Schutthaufen fallen. Die sichernden Brandmauern werden dann nicht da zu suchen sein, wo man nach Belieben in das Gebäude der Gesetze Löcher zum Ein- und Ausschlupfen schlug; wo man einriss, was zu hoch und zu fest zu werden schien; wo man keine festen Verbindungen zuliess, sondern nur einen zwischen Papierbogen zur Lage einer Mauer emporgehaltenen Sandhaufen: sondern da, wo auf der festen Grundlage der Verfassung mit folgerichtigem und nachhaltigem Eifer eine undurchbrechliche Abwehr gegen Unrecht und Willkür, auch gegen die eigene, errichtet wurde. — Allerdings ist das Gebahren mit den Wahlen lange nicht das einzige, und auch leider nicht einmal das bedeutendste Hinderniss einer kräftigen Entwicklung des Sinnes für Recht und Gesetz im deutschen Volke; allein es trägt entschieden mit dazu bei, und ist auch in soferne ein Unglück.

Als eine zweite Eigenthümlichkeit der deutschen Gestaltung des repräsentativen Staates, ist die Aufnahme fremdartiger Ueberreste früherer Zustände, oben bezeichnet worden. Allerdings haben theils

die Veränderungen, welche mehrere Staaten im Jahre 1848 in dieser Beziehung eintreten liessen, theils namentlich auch die preussische Verfassung diese Verhältnisse zurückgedrängt; dennoch ist noch genug von denselben übrig geblieben, um bemerkenswerthe Wirkungen zu erzeugen. Und zwar sind solche Reste älterer Einrichtungen in beiden Kammern vorhanden. — Ein Blick auf die Zusammensetzungen der ersten Kammern zeigt, wie zahlreich und nicht selten höchst wunderbar die Einschiebungen sind, welche die hier beabsichtigte Vertretung durch vorzugsweise selbstständige Staatsbürger erhalten hat. Ueberall finden sich die Standesherren, also eine Mittelklasse zwischen Fürsten und Unterthanen; überall Abgeordnete des höheren und niederen Adels, wohl geradezu der ehemaligen Reichs- oder Territorial-Ritterschaften, welchen, wenn schon in niederem Grade, ähnliche Ansprüche und Erinnerungen ankleben; fast überall sind geistliche Würdenträger beider Kirchen, zum Theile sogar abgeschwächt und verwandelt in blosse weltliche Verwalter ehemaliger Stifter und Klostergüter; ferner Stellvertreter der Hochschulen oder Beamte derselben. In Preussen namentlich sind den Vertretern einer blosen Rangstufe des Adels Stellen eingeräumt. — Und eben solche Mischungen haben auch einzelne Abgeordnetenkammern erhalten. Zum Theile ist die alte Eintheilung der ständischen Körperschaften in verschiedene berechtigte Volksklassen, als da sind Stadtbürger, Landleute, Geistliche, beibehalten worden; zum Theile sind Vertreter des geschichtlichen oder des begüterten Adels, höhere Geistliche u. s. w. denselben zugetheilt, und ist also mehr oder weniger von dem einfachen Grundsatze der Vertretung der Gesammtheit als solcher abgewichen. Ausserdem aber sind auch noch nicht selten in den Verwaltungsformen und in den materiellen Bestimmungen der Grundgesetze viele Ueberreste früherer Staatseinrichtungen und Unterthanenverhältnisse bestehen geblieben. Der constitutionelle Grundgedanke des Staatsbürgers hat sich keineswegs ganz durchgearbeitet; und während in einzelnen Beziehungen, namentlich wo es sich von Pflichten handelt, dem Gedanken des neuzeitlichen Staates Rechnung getragen ist, wird in andern Beziehungen mit ängstlicher Zähigkeit und ganz in patrimonialem Sinne regiert.

Die Folgen dieser Zustände sind denn aber verschiedener und verwickelter Art.

Vorerst sichern allerdings die zuerst genannten anomalen Bestandtheile der Ständeversammlungen den Regierungen einflussreiche Anhänger in allen ihren Bestrebungen gegen etwaige demokratische Gelüste. Mögen auch diese Verbündeten, wie sogleich näher anzugeben ist, keineswegs in jeder Beziehung bequem und getreu sein; gegen die Ausdehnungen des Grundsatzes der Gleichheit vor dem Gesetze, des blos verfassungsmässigen Gehorsams, des Associationsrechtes und ähnlicher Richtungen der volksthümlichen Ansicht vom Staatsleben stehen sie fest auf Seiten der Regierungen, und zwar um

so fester, als sie selbst bei der Erhaltung von Bevorzugungen betheiligt sind. Daher ist es denn in Deutschland leicht geworden, die logischen und die praktischen Folgesätze der allgemeinen Bestimmungen der Verfassungsurkunden über die staatsbürgerlichen Rechte schon im Schoosse der gesetzgebenden Versammlungen nieder zu halten. Die conservative Richtung hat dadurch in Deutschland eine ganz andere Bedeutung erhalten, als sie in England, Frankreich, Belgien oder Holland besitzt. Während sie nämlich in diesen Staaten die ganz berechtigte und in jedem öffentlichen Wesen nothwendige Anfgabe hat oder hatte, die bereits bestehende Entwicklung der Grundgesetze festzuhalten und nur Ueberstürzungen mittelst neuerungssüchtiger und noch unerprobter Versuche zu verhindern, geht sie in Deutschland dahin, die vollständige Durchbildung der in den Grundgesetzen bereits ausgesprochenen Normen zurückzuhalten.

Andererseits aber freilich stehen diese Ueberreste eines im Ganzen verschwundenen staatlichen Zustandes auch den Regierungen vielfach und unüberwindlich im Wege. Namentlich die ersten Kammern, deren Kern zuweilen aus Standesherren besteht, und zu deren Umwandlung durch neue Ernennungen die Regierungen gar nicht das Recht haben, sind eine Macht, welche in unzähligen Fällen Regierungsplane gehindert oder verkrüppelt haben. Wenn es sich nämlich trifft, dass entweder eine Regierung überhaupt von einem volksthümlichen Geiste belebt ist und in Folge dessen das Wesen des constitutionellen Staates entwickeln, insbesondere die allgemeinen staatsbürgerlichen Rechte kräftigen will; oder wenn sich wenigstens bei einer Verwaltung die gleichmachende Neigung des französischen Regierungssystemes regt: so sind jene aus Bevorzugten bestehende Bestandtheile der Kammern ein höchst bedeutendes Hinderniss. Es begiebt sich nicht selten, dass die Regierungen selbst von ihnen als in umwälzerischem Beginnen und in demagogischem Unrechte begriffen hart angelassen werden, und nun entweder bei ihren regelmässigen Gegnern Unterstützung suchen oder einen auf Zufriedenstellung oder auf Machtausdehnung berechneten Plan fahren lassen müssen. Zur Beseitigung dieser selbstsüchtigen Widerstrebungen ist dann wohl den Fürsten das Recht eingeräumt, Mitglieder der ersten Kammern auf Lebenslang, manchmal sogar nur je für einen Landtag zu ernennen. Allein dieses, vom Standpunkte der Volksvertretung ohnedem sehr bedenkliche, Mittel reicht bei weitem nicht aus. Theils ist die Zahl der so zu Ernennenden auf ein unbedeutendes Verhältniss zu der Gesammtzusammensetzung der Kammern beschränkt, theils kann es, wenn nicht jedes Vertrauen in die Repräsentation verschwinden soll, nicht in gehöriger Ausdehnung gebraucht werden. — Aus diesen beiden sich oft und wunderlich durchkreuzenden Strömungen entsteht dann aber ein vielfaches Beharren bei Altem und bei Dingen, welche in den Grundgedanken des repräsentativen

Rechtsstandes nicht passen. Wer irgend die innere Geschichte der deutschen constitutionellen Staaten kennt, wird Fälle in Menge anzuführen wissen, in welchen entweder die Regierungen Verlangen des Volkes und Beschlüsse der zweiten Kammern durch die ersten Kammern beseitigten, oder wo sie selbst von den falsch-conservativen Bestandtheilen der ersten Kammern gehindert wurden, Forderungen des Staates der Neuzeit und Grundsätzen der Verfassungsurkunde gerecht zu werden.

Eine dritte Folge, und zwar diese zunächst zu beziehen auf die Ueberreste der früheren Verwaltungsweise, ist der Mangel an einem zuverlässigen mit Sicherheit erkennbaren politischen Sinne des Volkes. Bald bricht ein lebendiges, fast stürmisches Bewusstsein staatsbürgerlicher Rechte hervor; der Kandidat der äussersten Widerspruchspartei ist der Mann der Menge; nur der gegen die Regierung oder einzelne Organe derselben derb Auftretende gilt für gesinnungsvoll und als ehrlich. Bald aber lässt sich dieselbe Bevölkerung auf eine fast knabenhafte Weise einschüchtern, überfliesst in Loyalitätsbezeugungen, gehorcht dem Zügel des täglichen amtlichen Reiters mit blindem Gehorsame. Wie keine Harmonie in dem Gesetze und Befehle, so ist auch keine Einheit des staatsbürgerlichen Bewusstseins.

Unzweifelhaft sind diese Zustände im Ganzen sehr nachtheilig. Mag auch dann und wann eine Uebereilung und Ueberstürzung durch jene Macht überständiger Sonderinteressen verhütet werden, so ist es doch unläugbar ein grosser Fehler, wenn eine Verfassung, welche sie nun auch sei, sich nicht folgerichtig entwickeln kann, wenn das öffentliche Leben in seinem Schoosse anorganische Bestandtheile hat. Nur die Uebereinstimmung aller Einrichtungen und Gesetze gibt die höchste Summe der möglichen Kraft; und nur die Erreichung aller nur irgend durchführbaren Folgesätze der gegebenen Rechte erzeugt Zufriedenheit. Zu dieser Gleichförmigkeit aber kann es in den deutschen constitutionellen Staaten nicht kommen. Selbst bei dem besten Willen der Regierungen ist es nicht möglich; und von einer allmähligen Hindrängung Nichtwilliger ist ohnedem, da sie solche Bundesgenossen in der Repräsentation selbst haben, keine Rede. Irgend eine Entschädigung für diesen grossen Uebelstand ist aber nirgends zu finden. Man spricht zwar von geschichtlicher Entwicklung und Anknüpfung, und berühmt sich einer Verbesserung der geistlosen arithmetischen und atomistischen Auffassung; allein diess ist, in solcher Auffassung, eitel Täuschung und Wortklang. Es ist vor Allem nöthig, sich über den Begriff der geschichtlichen Entwicklung deutlich zu werden. Nichts kann allerdings richtiger sein, als dass jede Staatsgestaltung die sämmtlichen thatsächlich vorhandenen Verhältnisse umfassen und dieselben in ihren Organismus aufnehmen muss. Diess ist Pflicht gegen die bestehenden Rechte und Interessen, und ist eine unverbrüchliche Klugheitsregel. Ebenso kann man gerne zugeben, dass es

nutzlos ja nachtheilig ist, wenn gleichgültige aber gewohnte Formen und Sitten ohne Nothwendigkeit und nur der Nachahmungs- oder Gleichmachungssucht wegen zerstört und nicht vielmehr in neue dazu taugliche Zustände aufgenommen werden. Ferner gibt der einfache praktische Verstand an die Hand, dass es zuträglicher und leichter ist, eine bereits im Keime bestehende, vielleicht gar aus der innersten Eigenthümlichkeit des Volkes hervorsprossende Anstalt weiter aus sich selbst zu entwickeln, als sie durch eine fremde und an sich nicht bessere zu ersetzen. Endlich wird kein Staatsmann bestreiten, dass es thöricht ist, eine theoretische Folgerung mit Mühe und gegen Widerstreben durchzuführen, wenn bedeutende Ereignisse eine bestimmte Einrichtung ins Leben gerufen haben, welche denn doch als das Erzeugniss der Nothwendigkeit sicherlich auch für berechtigt gehalten werden muss. So weit also ist geschichtliche Entwickelung und Anknüpfung gut und nothwendig. Allein es kann von ihr nicht die Rede sein, wo einem neuen Staats-Grundgedanken innerlich widersprechende Theile beigemischt sind. Ein Zusammenwerfen nicht zusammengehöriger, sich gegenseitig auflösender und hindernder Elemente ist keine geschichtliche Entwicklung, sondern eine Wiederaufhebung des kaum eben Gewollten. Nur der mag Solches läugnen, welcher blos Eine bestimmte, durch alle Bildungsstufen und Lebensansichten durchlaufende Grundansicht des Staates annimmt, dem also alle noch so verschiedenen Einrichtungen und Bestrebungen nur Modificationen desselben Gedankens sind, welche sich ohne bedeutende Hindernisse und ohne innern Widerspruch mit einander vertauschen und verbinden lassen. Wer aber jede Staatsgattung und selbst jede gesonderte Staatsart als ein organisches, wesentlich eigenthümliches Ganzes erkennt, der muss auch da, wo durch irgend ein Ereigniss zwei wesentlich verschiedene Verfassungen in demselben Lande aufeinander gefolgt sind, eine reine Durchführung des neuen jetzt nun einmal Bestehenden und allein Berechtigten verlangen; und der kann es nicht als eine naturgemässe Verknüpfung, sondern vielmehr als eine Verderbung erkennen, wenn widerspänstige Ruinen des frühern in seinem Wesen verlassenen Zustandes in das jetzige Staatsleben hereinragen. Dass aber die alte ständische Verfassung und der repräsentative Rechtsstaat wesentlich verschiedene Staatsgedanken sind, muss doch wohl nicht erst noch einmal gezeigt werden.

Die dritte Eigenthümlichkeit der deutschen repräsentativen Zustände ist endlich der *Mangel gewisser äusserer Bedingungen einer freien Entwicklung*, nemlich eine mächtige öffentliche Meinung, einer freien Presse und einer völligen äussern Unabhängigkeit des Staates.

Was die Nothwendigkeit einer Eindruck machenden und kräftigen *öffentlichen Meinung* betrifft, so muss Jedem einleuchten, dass an sich die materiellen Kräfte zur Erreichung des Zweckes der constitutionellen Ein-

herrschaft sehr ungleich vertheilt sind zwischen dem Fürsten und der volksvertretenden Versammlung. Jener ist im Besitze der ganzen Staatsgewalt; alle Organe desselben sind von ihm bestellt und hängen mehr oder weniger von ihm ab; er hat allein die Vollziehung des gemeinschaftlich Beschlossenen; für ihn spricht die Gewohnhei des Gehorsams, die hohe gesellschaftliche Stellung, die Leichtigkeit der Erwerbung persönlicher Beliebtheit. Auf Seiten der Stände ist nur das Recht des freien Wortes und der Weigerung bei unbegründeten Zumuthungen; vielleicht die Möglichkeit einer Klage in äussersten Fällen. Hier kann denn ein Gleichgewicht nur bestehen, wenn hinter den Ständen eine mächtige öffentliche Meinung ist, auf welche sie sich stützen können, von der sie selbst gehoben und ermuntert werden; die ihren Worten Nachdruck, Nachhall und Nachhalt gibt. Eine solche gewaltige öffentliche Meinung ist nun aber nur möglich in einem grossen Lande und bei freier Presse; also unter Bedingungen, welche in einem Theile von Deutschland immer fehlen müssen, oder wenigstens thatsächlich mehr oder weniger gefehlt haben. Wie kann in den vielen kleinen und selbst in den mittlern Staaten von einer mächtigen öffentlichen Meinung die Rede sein? Auch bei den wichtigsten Fragen, deren Aufwerfung in England Millionen in die lebendigste Bewegung setzen, deren Behandlung nicht nur im Lande selbst, sondern von der ganzen gebildeten Welt mit ängstlicher Spannung verfolgt werden würde, ja für die wir selbst in Feuer gerathen würden, wenn wir von ihnen, als im fremden Lande bestehend, hörten, ist bei uns nur eine verhältnissmässig schwache Regung der öffentlichen Meinung zu bemerken. In dem zunächst betheiligten Lande ist es ein Sturm in einem Glase Wasser; ausserhalb desselben hört man davon nur Weniges, Unvollständiges. Man kennt Verhältnisse und Personen nicht, hat keinen unmittelbaren Nutzen oder Nachtheil von der Entscheidung, man betrachtet es als etwas Fremdes. So stehen die Vorkämpfer ziemlich allein, ununterstützt, damit aber auch weit leichter besiegt. Und selbst, wenn dieselbe Frage durch alle deutsche Kammern die Runde macht, so geschieht es zu verschiedenen Zeiten; die Bruchstücke der öffentlichen Meinung entstehen und wachsen nur vereinzelt, also schwach und unmächtig. Nur in Preussen sind die Elemente zu einer Eindruck machenden öffentlichen Meinung vorhanden; und wenn sich in diesem grössten der deutschen Staaten das constitutionelle Leben wird mehr befestigt und ausgebildet haben, so muss hieraus auch eine bedeutende Wirkung entstehen, zunächst für das Land selbst, dann aber auch mittelbar für die übrigen Theile Deutschlands. Zunächst aber ist noch wenig zu spüren. Und nur als ein kleiner Ersatz einer weitverbreiteten und dadurch mächtigen Beschäftigung des Volkes mit den öffentlichen Angelegenheiten kann es betrachtet werden, dass bei der grossen Zahl der über Deutschland zerstreuten Ständeversammlungen immer die eine oder die andere etwas

bedeutendere versammelt ist, und dass auf diese Weise, da doch gewöhnlich irgend ein die Aufmerksamkeit auf sich ziehender Gegenstand in einer solchen Versammlung verhandelt wird, die Theilnahme an öffentlichen Angelegenheiten nie ganz aufhört. Die Sache hat offenbar zwei Seiten. Wenn nämlich auch einer Seits ein Vortheil zugegeben werden kann, so ist es doch auf der andern Seite zweifelhaft, ob nicht die Gewohnheit, sich fort und fort mit den in fremden Staaten obschwebenden Fragen zu beschäftigen, daran gewöhnt, alle Staatsangelegenheiten, und so auch die eigenen, als einen Gegenstand müssiger Neugierde zu betrachten. Der Deutsche ist ohnedem zu kosmopolitischem und vagem Antheilnehmen nur allzusehr geneigt; eine Zersplitterung der Aufmerksamkeit auf vaterländische Zustände thut ihm daher nicht gut.

Wie dem nun aber sein mag, in jedem Falle fehlt es an der zweiten Bedingung des Gedeihens der constitutionellen Einrichtungen, an der vollen Pressfreiheit. Eine solche ist Deutschland fast seit der Gründung der neuen Verfassungen versagt, diesen dadurch aber die Lebenslust entzogen gewesen. Fesslung der Presse war während dreissig Jahren eine der Hauptaufgabe des deutschen Bundes; und wenn diess denn auch in dem letzten Jahrzehnte besser geworden ist (alsbald auch mit fühlbarem Einflusse auf die staatliche Ausbildung der Nation), so fehlt doch immer noch viel zum Besitze des richtigen gesetzlichen Maasses der freien Gedankenäusserung. Bei einem Systeme von Concessionen, Entziehungen, Cautionen, Postdebitverweigerungen, willkürlichen Verboten missliebiger ausländischer Blätter, polizeilichen Beschlagnahmen und langsam nachhinkender gerichtlicher Entscheidungen kann eine grossartige Tagespresse nicht entstehen und nicht bestehen. Und wenn auch in Zeiten grosser Aufregung diese Schranken zeitweise durchbrochen werden, oder vielmehr ihre Aufrechterhaltung nicht rathsam erscheint: so werden die Zügel alsbald wieder angezogen, wenn wieder der Muth zurückkehrt. Es ist hier nicht der Ort, die Frage über die Pressfreiheit im Allgemeinen und in den deutschen Verhältnissen insbesondere zu erörtern; allein es bedarf dessen auch in der That nicht zum Nachweise des aufgestellten Satzes, dass es an einer nothwendigen Bedingung freier und kräftiger Entfaltung der Volksvertretung fehle. Dass eine freie Presse hierzu nöthig sei, gehört zu den Elementarsätzen der Staatslehre.

Endlich ist es auch nicht schwer zu zeigen, dass nur in einem völlig selbstständigen und somit vereinzelt stehenden Staate die inneren Kämpfe zwischen Regierungsgewalt und Volksforderungen zu einem beruhigenden, weil den wirklichen Verhältnissen entsprechenden, Ziele kommen können. Ist es nämlich, wie soeben angedeutet wurde, schon an sich sehr schwer und in der Regel das Werk vieler Jahre und immer wieder erneuter Kämpfe, Forderungen von der Volksseite unumwundene Anerkennung und Durchfüh-

rung von Seiten der Regierung zu gewinnen: so tritt eine völlige Unmöglichkeit da ein, wo die Regierung, wenn sie selbst nicht mehr im Stande ist den Widerspruch mit irgend einem Erfolge weiter fortzusetzen, und wenn sie sich also in einem selbstständigen Staate zu einer Einräumung entschliessen müsste, nun erst sich auf einen noch festeren Boden und in eine ganz unangreifbare Stellung, nämlich auf die Unterstützung fremder Regierungen, vielleicht sogar auf ein förmliches Verbot der inneren Anstrebungen von Seiten derselben, zurückziehen kann. Im Augenblicke des Sieges stösst unter solchen Umständen die Volksvertretung auf Gegner, welchen sie gar nichts anhaben, mit denen sie nicht einmal in Erörterungen eingehen kann, und welche kurzweg ihre Uebermacht in die Wagschale werfen. Allerdings werden in solchem Falle die Wünsche und Forderungen nicht aufgegeben; es tritt keineswegs das Bewusstsein ein, dass etwas an sich Unmögliches oder Unrechtliches verfolgt worden sei; allein ein Ergebniss wird nicht erreicht, der Wunsch bleibt unerfüllt, das Gebände unausgeführt. Dass diess nun aber der Zustand in Deutschland, wenigstens für die kleineren und mittleren Staaten, sei, wer wagt es zu läugnen? Die beiden grossen Staaten fragen allerdings wenig nach den Bestimmungen des Bundes hinsichtlich des Verfassungslebens, und es liegt auch in der Natur der Sache, dass ihren Regierungen der Bund keine Hülfe schaffen könnte, wenn sie selbst die Macht zum Widerstande verloren hätten. Auch noch Bayern setzt seinen Stolz darein, den Bundesbestimmungen gelegentlich Gehorsam zu versagen. Allein hinsichtlich der kleineren Staaten hat sich der Bund von den ersten Jahren seines Bestehens die Aufgabe gestellt, die Entwicklung des constitutionellen Geistes zu unterdrücken, so bald ihm dieser die nach Belieben in den Bundesgesetzen enge gesteckte Grenze zu überschreiten drohte. Die Uebereinstimmung hierzu war immer eine fast allgemeine. Die beiden grossen Staaten vermieden durch das Niederhalten der Verfassungsentwicklung in den kleinern ein übles Beispiel für ihre eigenen Länder; überdiess verbanden sie sich die Regierungen derselben in leichter Weise. Die zunächst Betheiligten aber erwiesen sich begreiflicherweise gegenseitig den Dienst. An Belegen fehlt es wahrlich nicht. Schon die Schlussakte von 1820 enthält sehr weit gehende Beschränkungen, neben deren Satzungen die repräsentativen Verfassungen nur durch eine laxe Auslegung und gelegentlichen offenbaren Ungehorsam bestehen konnten. Die geheimen Beschlüsse von 1834 aber gar hätten geradezu das constitutionelle System aufgehoben, wenn der Muth sie zu veröffentlichen und darnach zu handeln aufzubringen gewesen wäre. Und wie der Bund Folgerungen zieht aus dem von ihm als unerlassbar aufgestellten monarchischen Principe hat die allgemeine Aufhebung der Grundrechte, die Exekution in Kurhessen, die unmittelbare Wiederbeseitigung mancher einzelnen Verfassung hinreichend bewiesen. Von

den, man darf es wohl ohne Uebertreibung sagen, unzähligen Hinweisungen der Landesregierungen auf den Willen und auf die Verbote des Bundes, zu welchen in jedem Falle eine Verlegenheit gegenüber von den Ständen alsbald gegriffen ward, gar nicht zu reden. In einem kleinern Staate, welcher sich um die Beschlüsse der Bundesversammlung zu bekümmern hat, ist somit schon wegen des Verhältnisses zu dieser Gewalt eine consequente und freie Entwicklung des Gedankens der Volksvertretung ausser Frage. — Und man wende nicht etwa ein, es sei diess eine unvermeidliche Folge einer Bundeseinrichtung, in welcher eine von der Richtung der Gesammtheit wesentlich abweichende Entwicklung des einzelnen Gliederstaates nicht geduldet werden könne. Diess ist ganz richtig; allein es kann aus dieser Nothwendigkeit einer Uebereinstimmung zwischen der Gesammtordnung und den Einzelnverfassungen eben so gut folgen, dass die Einrichtungen der Gesammtheit nach denen der Glieder getroffen werden müssen, als das Umgekehrte. Jenes ist sogar das Naturgemässere, wenn die Theile zu der Zeit schon vorhanden sind, als der sie umfassende Organismus geschaffen wird. Und wenn, wie diess im deutschen Bunde der Fall ist, den einzelnen Staaten die Einrichtung einer landständischen Verfassung sogar als Verpflichtung vorgeschrieben ist, so ist diess ein weiterer logischer Grund für eine allgemeine constitutionelle Einrichtung des gesammten Deutschlands. So viel aber ist jeden Falles unbestreitbar, dass in der ganzen Geschichte der Staaten kein zweites Beispiel einer Einrichtung vorliegt, welche es einer Anzahl von Verpflichteten gestattete, sich lediglich durch eine Verabredung unter sich und ohne Theilnahme der Berechtigten, von der Einhaltung ihrer Verpflichtung nach Belieben, ganz oder theilweise zu befreien. — Dieses Verhalten des Bundes zu den repräsentativen Verfassungen ist um so mehr zu beklagen, als es bei einem aufrichtigen Wohlwollen gegen dieselben möglich gewesen wäre, mittelst einer Bundeseinrichtung eine grosse Lücke in dem Systeme auszufüllen, für welche sich bis itzt in den einzeln stehenden constitutionellen Staaten kein gesetzliches Mittel gefunden hat, und welche nur durch die parlamentarische Handhabung in einigen Staaten thatsächlich beseitigt, oder richtiger gesprochen, umgangen wird. Es könnte nämlich in einem Bunde der Dualismus zwischen Regierung und Ständen durch eine grosse gerichtliche Behörde, welcher eine Entscheidung der Streitigkeiten zwischen denselben zustände, unschädlich gemacht werden. Nun hat zwar allerdings der deutsche Bund durch das Schiedsgericht diesen Bedürfnissen abhelfen wollen: allein diese Einrichtung ist so kleinlich und flösst so wenig Vertrauen ein, dass sie bekanntlich gar nie in Wirksamkeit getreten ist und als ein völlig todtgeborner Gedanke betrachtet werden muss. Es sind somit nur die Nachtheile des Verhältnisses der einzelnen Verfassung zu der Bundes-

gewalt vorhanden, nicht aber auch die daraus zu ziehenden Vortheile gewonnen worden.

Ist nun aber diess die Beschaffenheit des deutschen repräsentativen Staatswesens, so lässt sich auch sicherlich nicht in Abrede ziehen, dass sich dasselbe in manchen wichtigen Punkten anders gestaltet hat als in Frankreich oder gar in England. Das straffe Gegenüberstehen der Regierungen, als solcher, und der Stände; der Mangel an innerem Zusammenhange und an staatlichen Gedanken in den Ministerien; die ins Kleinste gehenden Kritiken und Ersparnissbemühungen der Kammern; die so tiefgreifenden Regierungseinflüsse auf die persönliche Besetzung der ständischen Bänke; die vielerlei Ueberreste ganz anderer, in der Hauptsache abgestorbener, Zustände; die Schwäche und Enge der öffentlichen Meinung; die Unsicherheit der staatsbürgerlichen Ansichten; der Mangel einer Befriedigung mit den so gestalteten Zuständen; die Eingriffe der Bundesgewalt: diess Alles ist Deutschland eigenthümlich. Es ist keine Spur von einer englischen Parteiregierung; keine Spur von einer Besorgung der höchsten Verwaltungsgeschäfte durch die Kammern; erst ein Anfang von einer Durchführung der staatsbürgerlichen Freiheit in allen Lebenskreisen und Theilen des Staatsorganismus. Eben so wenig kennen wir die gewaltige Macht der öffentlichen Meinung, wie sie in Frankreich vor 1848 war, das unantastbare Gefühl der Gleichheit vor dem Gesetze, die bis zur Leidenschaft gehende Theilnahme an allgemeinen staatlichen und völkerrechtlichen Fragen, an der Ehre und dem Einflusse des Landes. Ist diess nun aber unsere Schuld? Sind wir weniger fähig, den Gedanken der Volksvertretung vollständig aufzufassen und kräftig zu handhaben? Sicherlich nein! Ein Blick auf die Landkarte zeigt, wo die Ursache unseres Zustandes, unserer Staatsanffassung, unseres bürgerlichen Gefühles liegt. Unter diesen Umständen ist es aber freilich auch höchst unbillig, wenn Fremde auf unsere constitutionelle Entwickelung und Leistung missachtend und spottend blicken. Hätten die Engländer, die Holländer, die Belgier das erreicht, was sie besitzen, wenn nicht ihre Kämpfe lediglich innerhalb ihrer Gränzen und mit den Mitteln, welche eine kräftige öffentliche Meinung gegen eine, zwar auch starke, allein doch allein stehende Regierung aufzubringen wusste, zum Ziele geführt worden wären? Und ist es nicht offenbar Unverstand oder feiger Hohn, wenn auch unter uns Manche sind, welche über die verhältnissmässig geringe Errungenschaft des deutschen constitutionellen Lebens spotten, mit weiser Miene hinzeigen auf jene Staaten? Allerdings ist der Erfolg bis jetzt ein geringerer, als er sein könnte und sollte; allerdings ist die ganze Einrichtung in Deutschland eine manchfach verkümmerte und fruchtarme; allerdings ist diess zu beklagen, und zwar keineswegs blos für das Volk, sondern eben so sehr und vielleicht sogar noch mehr im schliesslichen Interesse der

Regierungen: allein man suche nur nicht die Schuld in unserer Unfähigkeit und Unwürdigkeit, man werfe nicht einen Stein auf die Anstalt an sich. Unter anderen äusseren Umständen wäre es wahrlich auch in Deutschland anders. Dass es an den geistigen Kräften dazu nicht fehlt, hat das Frankfurter Parlament, bei allen politischen Fehlern und bei gänzlichem Misslingen seiner Aufgabe, hinreichend gezeigt, und würde sich, so ist mit Bestimmtheit zu hoffen, auch bei einer jeden späteren Gelegenheit herausstellen.

3.

Ueber die rechtliche Bedeutung verfassungswidriger Gesetze [1]).

Zu den schwierigsten Fragen im Staatsrechte gehören ohne Zweifel diejenigen, welche sich auf den blos verfassungsmässigen Gehorsam, sei es der einfachen Bürger sei es der Behörden, beziehen. Leicht kommt hier die Logik zu Sätzen, welche praktisch sehr gefährlich erscheinen; und manchen umsichtigen Staatsmann will es bedünken, dass man im Eifer für äussersten Rechtsschutz die Ordnung, ja die Möglichkeit des Staates den subjectiven Ansichten und vielleicht blossen Vorwänden der Einzelnen preisgebe. Es ist daher auch zu allen Zeiten darüber theoretischer Streit gewesen; und im praktischen Leben ist ohnedem die Behandlung und die Lösung der einschlägigen Fragen abweichend und unsicher.

Strenge genommen sind in der Frage, ob eine Verpflichtung zum Gehorsam gegen eine formell gültig erlassene aber dem Inhalte nach mit einem höherem Gebote im Widerspruche stehende Staatsanordnung bestehe, drei wesentlich verschiedene Fälle enthalten. Es ist nämlich zu unterscheiden der Fall 1) eines mit einem göttlichen Gebote oder einer Forderung der absoluten Vernunft im Widerspruche stehenden Verfassungsgesetzes; 2) eines mit der positiven Verfassung des Staates nicht zu vereinbarenden, im Uebrigen formell tadellosen einfachen Gesetzes; 3) einer gegen ein Gesetz verstossenden Verordnung der Staatsgewalt. Die Verschiedenheit dieser drei Fälle ist aber durchgehend. Verschieden ist nämlich im allgemeinen Staatsrechte der Ausgangspunkt zur Beurtheilung der Gründe für und gegen die Rechtsverbindlichkeit einer jeden dieser drei Arten von Vorschriften; verschieden ist der Stand der Doctrin; verschieden die positive Gesetzgebung der einzelnen Staaten; verschieden die Bedeutung und die

1) Die Grundlage dieser Abhandlung ist zu finden in der Kritischen Zeitschrift für Rechts-Wiss. u. Gesetzgebung des Auslandes, 1852, Bd. XXIV; hier erscheint sie völlig umgearbeitet und namentlich erweitert.

Häufigkeit des Vorkommens der drei Fragen im praktischen Leben. Und auch darin liegt endlich noch ein Unterschied, dass bei den beiden letzten Fällen unterschieden werden kann, und vielleicht muss, zwischen den für die einfachen Bürger, für die Verwaltungsbeamten und für die Richter sich herausstellenden Ergebnissen; während in dem ersten Falle von einem Unterschiede in dieser Richtung nicht die Rede ist, da das Verhältniss zu Gottes und der Vernunft Gebot für alle Menschen dasselbe ist. Die, nur allzu häufige, Nichtbeachtung dieser Verschiedenheiten ist natürlich eine reiche Quelle von Streit und von Irrthum [1]).

Es ist nicht die Absicht, im Nachstehenden alle drei Fälle einlässlich zu besprechen. Allein einige allgemeine Bemerkungen über jeden derselben scheinen doch am Platze, um den relativen Werth und die Stellung der besondern Frage zu bezeichnen, welche der Gegenstand der beabsichtigten Erörterungen sein wird.

Was nun, zuerst, die Frage über die Rechtsverbindlichkeit eines Verfassungs-Gesetzes betrifft, welches angeblich mit einem höhern, die Menschen unbedingt verpflichtenden Gebote im Widerspruche steht, so ist sehr begreiflich, dass die positiven Gesetzgebungen keine Bestimmungen hierüber zu enthalten pflegen. Sie können unmöglich selbst von der Annahme ausgehen, dass sie, und zwar schon in ihren Grundlagen, unvereinbar seien mit einer höheren Welt- und Pflicht-Auffassung. Die Verfassung eines jeden Staates muss ja die Ueberzeugung haben, dass sie der richtige Ausdruck der Lebensansicht des concreten Volkes sei; dann aber ist ein Widerspruch der angenommenen Art unmöglich. Allein dennoch wird die Beantwortung der Frage weder der Wissenschaft, noch immer dem Leben erspart, denn es ist ja thatsächlich immer möglich, dass die Verfassung eines Staates nun eben nicht im Einklange mit den genannten Geboten steht. So finden wir denn auch in allen Systemen des allgemeinen Staatsrechtes eine Erörterung der beiden Probleme, was zu geschehen habe, wenn ein Staatsgesetz den Geboten Gottes zuwiderlaufe, und ob ein Volk berechtigt sei, eine seinen vernünftigen Lebenszwecken widersprechende Verfassung, im Nothfalle mit Gewalt, zu beseitigen? Dass die Antworten sehr verschieden ausfallen je nach dem allgemeinen religiösen und staatlichen Standpunkte der Entscheidenden, und dass namentlich in der Regel Diejenigen, welche

---

1) So vermischt z. B. Zöpfl, D. Staatsrecht, 4te Aufl., Bd. II., S. 631, Note 7, die Schriften über die Gültigkeit gesetzwidriger Verordnungen und verfassungswidriger Gesetze vollständig. Die von ihm angeführten belgischen Schriftsteller können gar nicht verschiedener Meinung über die erstere Frage sein, da die Verf.-Urk. ihres Vaterlandes, in Art. 107, den Richtern die Anwendung gesetzwidriger Anwendungen ausdrücklich untersagt. Auch haben sie sich thatsächlich nur mit der zweiten Frage beschäftigt. Das nämliche ist der Fall bei dem Verfasser gegenwärtiger Zeilen, welcher überdiess sich nicht für, sondern gegen die Anwendbarkeit verfassungswidriger Gesetze grundsätzlich ausgesprochen hat, und der somit falsch eingeordnet ist.

die religiösen Gebote den Verfassungsbestimmungen vorgehen lassen, ein Recht zu einem Ungehorsam aus absoluten Vernunftgründen nicht einräumen, und umgekehrt, kann nicht auffallen, ist aber hier nicht weiter zu erörtern. Von der höchsten Bedeutung ist es aber natürlich, wenn die Frage im wirklichen Leben auftritt, entweder weil in einem bestimmten Falle das bestehende Verfassungsgesetz von der Gewalt aufrecht erhalten werden will gegen eine verbreitete Ueberzeugung von seiner Unvernünftigkeit und Unsittlichkeit, oder der gewaltige Satz herantritt, dass man Gott mehr gehorchen müsse als den Menschen. Es sind dies die tragischen Zustände, in welchen zur Abwendung eines dem Gewissen unerträglichen Zwanges oder einer mit vernünftiger Einsicht unvereinbaren äusseren Gestaltung nur die Wahl bleibt zwischen Aufgebung der Sittlichkeit in ihrem innersten Kerne oder einem Kampfe mit der Gewalt; und wo bei dem letzteren leicht gerade für die Besten, weil für die Gewissenhaften und Ueberzeugungstreuen, das Leben und die höchsten Güter desselben zu Grunde gehen. Und es ist wahrlich kein Vorzug unserer Zeit, dass es gerade ihr an Beispielen solchen Widerspruches so wenig fehlt. Allerdings sind dieselben meistens Fälle von Unvereinbarkeit der bestehenden Verfassungen mit Vernunftüberzeugungen; allein es treten doch auch immer wieder Ereignisse ein, in welchen einer grösseren oder kleineren Anzahl von Menschen Gottes Gebot als unvereinbar mit dem obersten Gesetze des Staates erscheint. So sehen wir z. B. die Vereinigten Staaten von Nordamerika durch eine bedeutende Frage dieser Art bewegt, indem ein Theil der nördlichen Bevölkerung dem, allerdings materiell ganz verfassungsmässigen, Gesetze über die Auslieferung flüchtiger Sklaven den Gehorsam verweigern zu müssen glaubt, weil es gegen ein »höheres« Gesetz verstosse, als die Verfassung selbst sei. So widersetzen sich einzelne kleine Secten dem Verfassungsgebote allgemeiner Wehrpflicht aus religiöser Ueberzeugung. So hat allmälig in einzelnen deutschen Staaten bei manchen eifrigen Katholiken die Ueberzeugung um sich gegriffen, dass die in den Verfassungsurkunden bestimmten jura circa sacra der Regierungen gegen kirchliche, somit am Ende göttliche, Anordnung sei. — Auf eine allgemein angenommene Lösung dieser Frage ist wohl nie zu rechnen, weil immer selbst unter gewissenhaften und ruhig überlegenden Männern der eine die nächste Pflicht in der Erhaltung der staatlichen Ordnung, als der Bedingung jeder menschlichen Entwicklung, erblicken wird, der andere dagegen die Erfüllung der von ihm erkannten sittlichen und göttlichen Gebote allen sonstigen Rücksichten vorsetzen zu müssen glaubt.

Es ist schwer zu sagen, warum die zweite Frage, nämlich die über die Rechtsgültigkeit eines materiell verfassungswidrigen Gesetzes, lange eine bei weitem geringere Aufmerksamkeit auf sich zog. Gewöhnlich wurde sie mit dem einfachen Satze, den Niemand bezweifelt, der aber auch

keine der Schwierigkeiten löst, abgefertigt, dass die Gesetze verfassungsgemäss sein sollen. Sicherlich; allein was ist Rechtens, wenn sie es nicht sind? Bis vor Kurzem sprachen sich fast nur die amerikanischen Staatsrechtslehrer, z. B. die Verfasser des Föderalisten, Story und Kent, ausführlicher in der Sache aus, dazu veranlasst durch eine bestimmte Einrichtung ihres Vaterlandes, von welcher weiter unten die Rede sein wird. Erst allmälig ist auch in Europa, namentlich in Belgien und Deutschland, die Bedeutung der Frage näher getreten und haben sich itzt Stimmen, freilich in gerade entgegengesetzter Richtung, hören lassen [1]; doch fehlt noch viel, dass der ganze Gegenstand vollständig nach allen Seiten durchgearbeitet sei. Jeden Falles kann weder Seltenheit noch Unwichtigkeit des Verhältnisses die Veranlassung eines Stillschweigens oder einer geringeren Beachtung sein. Und völlig unrichtig ist es namentlich, wenn selbst von Solchen, welche dem Gegenstande ihre Aufmerksamkeit zuwenden, die Ansicht ausgesprochen wird, es sei überhaupt die Frage nur in denjenigen constitutionellen Staaten denkbar, in welchen eine systematische Verfassungsurkunde als höheres Gesetz bestehe, nach welchem sich dann die gewöhnliche Gesetzgebung grundsätzlich zu richten habe. Wenn nämlich auch bei dieser Einrichtung die Frage besonders scharf gestellt ist, und sich hier zur Erkennung der Thatsache einer Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes besonders deutliche Merkmale finden: so hat doch jeder Staat eine Verfassung, d. h. eine Feststellung des Zweckes und der Regierungsform, und es kann also auch hier ein Gesetz formell tadellos, dem Inhalte nach verfassungswidrig sein. Niemand wird z. B. im Ernste behaupten, dass das englische Parliament bei seiner sogenannten Allmacht und bei dem Mangel einer Verfassungs-Urkunde niemals ein mit dem Geiste der Verfassung im Widerspruche stehendes Gesetz zu erlassen vermöchte, dessen Verbindlichkeit für die Unterthanen in Zweifel gestellt werden könnte. Wie etwa, wenn dasselbe seine eigene Aufhebung und die Einführung der unbeschränkten Einherrschaft beschlösse? Es ist in solchen Staaten vielleicht bestreitbarer, dass im concreten Falle ein den Grundlagen des Staats zuwiderlaufendes Gesetz vorliege; allein an sich kann es stattfinden. — Ist nun aber die Möglichkeit eines solchen Verhältnisses zugegeben, so ist auch die Art und die Wichtigkeit der sich anknüpfenden Folgerungen von selbst klar. Man steigt allerdings hier nicht bis zu den letzten Gründen des menschlichen Handelns und bis zu der innersten Bedeutung des Staates hinauf; allein es muss doch entschieden werden, ob nach Forderungen des Rechtes und der Staats-

1) Die Streitschriften belgischer Rechtsgelehrter werden unten, S. 72 näher besprochen werden; von Deutschen hat sich Vollert (in der Tüb. Zeitschr. für St.-W., Bd. X, S. 338 fg.) gegen die Gültigkeit verfassungswidriger Gesetze ausgesprochen, Bluntschli, Allg. Staats-R., 2te Aufl., Bd. I, S. 480 fg. aber für dieselben.

klugheit der Grundsatz des blos verfassungsmässigen Gehorsams auch hier seine Anwendung findet. Es kann, aus theoretischen und praktischen Gründen, nicht zweifelhaft gelassen sein, ob ein die Grundlagen des concreten Staates verletzender Akt der gesetzgebenden Gewalt aus formellen Gründen gilt, oder durch die blosse Gewalt der Logik beseitigt werden kann, und ob eine solche Entscheidung der subjectiven Ueberzeugung eines jeden Einzelnen, sei es Bürgers sei es Beamten, zusteht, oder nur bestimmten Arten der Letzteren und in gewissen Schranken; oder ob es im Begriffe der Staatsgewalt liegt, dass ein solcher Widerspruch zwischen Verfassung und Gesetz zunächst ertragen werden muss, und nur etwa auf mittelbarem Wege, namentlich durch eine nachhaltige und kräftige öffentliche Meinung, welche bestimmend auf Regierung und Stände einwirkt, eine Verbesserung herbeigeführt werden kann? Es ist also hier der Standpunkt für die Untersuchung immerhin noch ein hinreichend hoher, denn es ist einer Seits der der Einheit des Staatsgedankens, der Sicherung des Bürgers gegen Verfälschung seiner Ansprüche auf den einmal festgestellten Zweck, der Unterwerfung jeder Willkür unter ein höchstes Gesetz; auf der andern Seite der Standpunkt der Nothwendigkeit eines unwiderstehlichen einheitlichen Willens, der Uebereinstimmung der Staatsorgane unter sich, des Segens einer sicheren Ordnung. Dass es aber an Fällen der Anwendung nicht fehlt, dafür sorgt in jedem Staate bald mehr bald weniger augenblicklicher Drang der Umstände, Irrthum des Urtheils, Gewaltthätigkeit und Selbstsucht. Wenn wir auch nicht weiter blicken, als um uns her, so finden wir fast in allen deutschen Staaten (auch abgesehen von solchen Acten der obersten Gewalt, welche schon in formeller Beziehung in Frage gestellt werden können) entweder eben jetzt oder doch in kurzer Vergangenheit wichtige Gesetze hinsichtlich ihrer Verfassungsmässigkeit in Frage gestellt.

Am häufigsten natürlich sind die Fälle, in welchen, gleichgültig ob mit Recht oder Unrecht, ein Widerspruch zwischen einer *Verfügung des Staatsoberhauptes und einem Gesetze* behauptet wird. Theils müssen Regierungsverordnungen fort und fort erlassen werden, und ist also schon die Möglichkeit eines unabsichtlichen Fehlers grösser; theils aber steht das starre Gesetz der subjectiven Willkür, der selbstsüchtigen Gewaltanwendung, wohl auch der Lust, einen an sich erlaubten Zweck auf leichteste Weise zu erreichen, häufig im Wege. Es wäre thöricht, die Bedeutung solcher Gesetzesübertretungen desshalb zu unterschätzen, weil sie nicht die höchsten Interessen des Menschen, nicht einmal den Bestand der concreten Staatsauffassung in Frage stellen, sondern nur in der Ausführung das Gesetz bei Seite lassen, auch eben so leicht wieder zurückgenommen werden können, als sie gegeben wurden. Dem steht gegenüber theils die Häufigkeit und Leichtigkeit der Begehung des Fehlers; theils der grössere subjective Reiz zur Vornahme;

theils der Umstand, dass schliesslich für das Leben eine Verletzung der Grundsätze in der Anwendung nicht viel besser ist, als gänzlicher Mangel derselben. Und selbst der Standpunkt, welcher zur richtigen Entscheidung der Frage über den Vorzug der formellen oder der materiellen Gesetzmässigkeit in diesem Falle einzunehmen ist, zeigt die Bedeutung der Angelegenheit. Es handelt sich nämlich hier wesentlich von der Wahrung der bürgerlichen Freiheit und des individuellen Rechtes im Gegensatze mit der Stellung des Staatsoberhauptes zu seinen Beamten und mit der Rathsamkeit einer Beachtung der thatsächlichen Zustände. — Die tägliche Anwendbarkeit dieser Frage mag dann auch Ursache sein, dass es hier allerdings weder an gesetzlichen Bestimmungen, noch an theoretischen Untersuchungen fehlt. Aber freilich ist die Uebereinstimmung sowohl der einen als der andern unter sich und mit einander nicht gross. Was in England und in Nordamerika kein Mensch, welcher staatlichen Ansicht er sonst auch sein mag, bezweifelt; was in Belgien die Verfassung unbedenklich den Gerichten als Pflicht vorschreibt: ist in Hessen mit Zustimmung des Bundes als Verbrechen erklärt, in Hannover und selbst in Preussen ausdrücklich nicht nur den Verwaltungsbehörden sondern auch den Gerichten untersagt [1]); und die Ansicht, welche seiner Zeit bei den Juliordonanzen die französischen Gerichte unter allgemeinem Beifall befolgten, wird in Deutschland von namhaften Männern als der Untergang aller Ordnung erklärt [2]). Dass aber dieser Widerstreit im Leben über Tausende Schweres verhängen kann, bedarf nicht erst des Beweises.

---

1) S. Preuss. Verf.-Urk., Art. 106; und Hannover'sche Verordnung vom 11. Aug. 1855, Nr. III, §. 4. (bei Zachariä, Deutsche Verfassungsgesetze. Erste Fortsetz., S. 33.)

2) Es ist nicht unsere Absicht, diese Frage hier ausführlich zu erörtern. Das in der Sache zu Sagende ist längst von Andern vorgetragen; und da die Entscheidung eines jeden Einzelnen für die eine oder für die andere Meinung schliesslich doch nicht durch die logische Beweisführung bestimmt zu werden scheint, (welche unläugbar gegen die gerichtliche Anwendbarkeit gesetzwidriger Befehle ausfällt,) sondern durch die allgemeine politische Richtung, namentlich durch die mehr der Macht der Staatsgewalt oder mehr der gesetzlichen Freiheit zugewendete Neigung des Betreffenden: so ist auch nicht zu erwarten, dass durch eine fortgesetzte Abwägung der Gründe und Gegengründe eine grössere Einhelligkeit der Meinungen erzielt würde. Es seien daher nur einige abgerissene Bemerkungen vorgelegt. — Vorerst mag denn darauf aufmerksam gemacht sein, dass der Streit über die Frage immer noch fortgeht. Für die Anwendung gesetzwidriger aber formell tadelloser Verordnungen haben sich bis itzt hauptsächlich ausgesprochen: Weber, Linde, Stahel, Stahl, Zöpfl, Held, Bischof; gegen dieselbe aber: C. S. Zachariä, C. G. Wächter, Pfeiffer, Jordan, Puchta, Beseler, Weishaar, Bolley, Reyscher, R. Mohl, Bluntschli, H. A. Zachariä. Zweitens ist zu bemerken, dass die ursprünglich ziemlich verwirrte und zum Theile (Linde) den elementarsten Begriffen des constitutionellen Staatsrechts widersprechende Beweisführung für die Gültigkeit gesetzwidriger Verordnungen allmählig auf zwei Sätze zurückgeführt worden ist: auf die Behauptung, dass nur die Stände zur Prüfung und Anfechtung der Regierungshandlungen bestimmt seien, nicht aber auch die Staatsbehörden; sodann auf eine Warnung vor der Anarchie, welche nothwendigerweise entstehen müsse, wenn ein Theil der Gerichte eine Norm befolge, ein anderer aber sie als ungültig betrachte. Auf diese Weise ist die Prüfung des Standes der Frage sehr erleichtert. Die Wenigsten werden sich nun wohl bei ehrlicher Untersuchung der logischen Einsicht entziehen können, dass der erstgenannte Grund eine reine petitio principii ist, indem es sich ja eben frägt, ob ausser den Ständen, (denen natürlich Niemand das Recht und die Pflicht einer Ueberwachung der Regierungshandlungen bestreitet,) nicht auch noch andere Theilnehmer des Staates in die Lage

Bei diesem theils mangelhaften, theils wenigstens unsichern Stande der Doctrin, und bei der grossen und vielseitigen praktischen Wichtigkeit der Fragen ist unzweifelhaft jeder neue Beitrag zur Erörterung berechtigt; doppelt, wenn er einen der noch weniger behandelten Punkte aufnimmt. Eine richtige und nützliche Ordnung der vorliegenden Probleme ist schwierig; allein sie kann nicht unmöglich sein. Und ist nur erst die Lehre festgestellt, so wird sie auch die Ausübung allmählig beherrschen. Entgegenstehendes Misstrauen wird sich beruhigen, wenn es sieht, dass sichere Anhaltspunkte und bestimmte Gränzen gewonnen werden können; unlautere Selbstsucht aber kann sich auf die Dauer der Wahrheit gegenüber nicht behaupten.

Als ein besonders passender Gegenstand solcher näherer Untersuchung erscheint denn aber die zweite der oben aufgestellten Fragen, nämlich: welche rechtliche Bedeutung einem zwar formell richtig erlasssenen aber materiell verfassungswidrigen Gesetze in einem constitutionellen Staate zukomme?

Da sich sowohl die Feinheiten der Beziehungen als die Schwierigkeiten der Lösung deutlicher in einem concreten Falle erkennen lassen, als in einer abstract theoretischen Auseinandersetzung: so ist es wohl nicht ungeeignet, zuerst genauere Mittheilung zu machen von einer Verhandlung über die vorliegende Frage, welche sich vor einigen Jahren zwischen zwei bedeutenden belgischen Rechtsgelehrten, Verhaegen und Faider, auf der Grundlage der positiven Gesetzgebung und Einrichtung ihres Landes erhoben hat [1]).

kommen können, die rechtliche Gültigkeit eines Regierungsactes zum Behufe des eigenen Handels zu untersuchen. Die Antwort auf diese Frage ist dann aber aus den allgemeinen Sätzen über das Wesen der Staatsgewalt und über den verfassungsmässigen Gehorsam der Unterthanen zu schöpfen. Hinsichtlich des andern Grundes wird es sich davon handeln, ob nicht die Rechtsunsicherheit weit bedeutender ist, wenn Gesetze durch an und für sich ungültige Befehle beseitigt werden können; und ob nicht überhaupt diese sogenannte Anarchie wesentlich gar nicht verschieden ist von der täglich vorkommenden und ohne weiteres Unheil verlaufenden abweichenden Auslegung eines Gesetzes durch verschiedene Gerichte. — Drittens sei darauf aufmerksam gemacht, dass die mit vieler Sicherheit behauptete einstimmige Verwerfung des Prüfungsrechtes durch die deutschen Gerichte lediglich nicht besteht. Die entschiedensten Beweise des Gegentheils sind u. A. zu ersehen in Seuffert's Archiv für Entscheidungen oberster Gerichte, Bd. IV, S. 399 fg. — Endlich leuchtet wohl selbst ziemlich blödem Denkvermögen ein, wie gänzlich verkehrt der von H Bischoff (D. Viertelj.-Schrift, 1857, H. 3. S. 148 fg.) gemachte Versuch ist, die ganze Frage durch eine Hinweisung auf das Recht der Regierungen, in Nothfällen provisorische Gesetze und Verordnungen mit eigentlich gesetzlichem Inhalte zu erlassen, zu beseitigen. Hiermit wird ja die Frage gar nicht einmal berührt. Dass ein provisorisches Gesetz, wenn es wirklich unter den Voraussetzungen der Verfassung erlassen worden ist, volle rechtliche Gültigkeit hat, und somit auch von den Gerichten beachtet werden muss, bestreitet Niemand; die Frage ist aber die, ob die Gerichte befugt sind zu prüfen, in wie ferne im concreten Falle eine Verordnung gültig ist, also auch in wie ferne jene Voraussetzungen vorhanden sind, und ob sie also den fraglichen Befehl als verfassungsmässig zu erkennen haben? Ueber diese Frage giebt natürlich die allgemeine Anerkennung des Staatsnothrechtes keinerlei Antwort, und so ist man gar nicht vom Flecke gekommen.

1) Die zwischen den beiden Gegnern gewechselten Schriften sind:
Verhaegen, E., Des lois constitutionelles. Brux. 1850.
Faider, Ch., Étude sur l'application des lois constitutionelles. (In dem Bulletin de l'Académie roy. de Belgique, Bd. XVII.)

Hieran knüpfen sich dann leicht die allgemeinen Sätze an, welche für Wissenschaft und Leben überhaupt und überall in Anspruch genommen werden müssen. Der besondere Streitfall liefert Gedanken, und dient zur Probe.

Zur Verdeutlichung des Standpunktes der Streitenden ist vor Allem zu bemerken, dass die Erörterungen sich so wenig etwa auf die Gesammtheit der oben auseinandergesetzten drei Fragen bezogen, dass sie nicht einmal die rechtliche Bedeutung verfassungswidriger Gesetze in ihrer ganzen Ausdehnung umfassen. Sie betreffen vielmehr lediglich die Frage: ob die Gerichte ein verfassungswidriges Gesetz anzuwenden haben? Ueber die Bedeutung eines solchen Gesetzes für den Bürger oder für den Verwaltungsbeamten wurde gar nicht verhandelt.

Sodann ist mitzutheilen, dass der Streit zunächst dadurch hervorgerufen wurde, dass die belgischen Gerichte in den Entscheidungsgründen zu einer Reihe von Urtheilen ausdrücklich den Satz aufstellten, es stehe ihnen die Beiseitesetzung eines formell gültigen Gesetzes wegen angeblich verfassungswidrigen Inhaltes nicht zu. Diese Jurisprudenz nun griff Verhaegen als eine irrige an, der Generaladvokat Faider aber bemühte sich, sie aufrecht zu erhalten, als an sich rechtlich begründet und als nothwendig für die Rechtssicherheit und für die Ordnung im Staate.

Endlich wird es noch zur leichtern Einsicht in die beiderseitige Beweisführung dienen, wenn derselben noch eine wörtliche Angabe der einschlagenden Bestimmungen der belgischen Verfassungsurkunde vorangesendet werden. — Eine ausdrückliche Bestimmung darüber, welche rechtliche Folgen die Erlassung eines mit der Verfassung im Widerspruche befindlichen Gesetzes haben solle, ist in der belgischen Verfassung nicht enthalten. Dagegen berühren den Gegenstand, mittelbar oder unmittelbar, nachstehende Artikel: Art. 25. Alle Gewalten haben ihre Quelle im Volke. Sie werden auf eine der Verfassung gemässe Weise geübt. — Art. 28. Eine authentische Erklärung der Gesetze (interp. par voie d'autorité) kann nur von der gesetzgebenden Gewalt gegeben werden. — Art. 88. Der König hat nur diejenigen Rechte, welche ihm ausdrücklich durch die Verfassung und durch besondere, in Uebereinstimmung mit der Verfassung erlassene Gesetze übertragen sind. — Art. 107. Die Gerichte aller Grade werden (sollen) die allgemeinen, provinziellen und örtlichen Verordnungen und Verfügungen (arrêtés et réglemens) nur in so weit anwenden, als sie den Gesetzen gemäss sind. — Art. 130. Die Verfassung kann weder im Ganzen noch theilweise suspendirt werden. —

Verhaegen, E., Lettre à Mr. F. sur son examen de la brochure intitulée: Les lois etc. Brux., 1851.

Faider, Ch., Nouvelle étude sur l'application etc. Brux., 1851.

Verhaegen, E., dernières reflexions s. l. lois inconstitutionelles. Brux., 1852,

Unbedeutend ist eine kurze Uebersicht über die Verhandlung in den so eben erschienenen Études du droit public par E. Verhaegen. Brux., 1859. S. 1—33.

Art. 131. Die gesetzgebende Gewalt hat das Recht, zu erklären, dass bestimmte, von ihr bezeichnete Bestimmungen der Verfassung revidirt werden sollten. (Folgen dann die formellen Vorschriften für eine Verfassungsänderung.)

Die von den beiden Gegnern aufgestellten Ansichten sind nicht etwa bloss in Einzelnheiten verschieden, sondern vielmehr einander geradezu entgegengesetzt. Darüber sind sie nämlich zwar einverstanden, dass ein schon formell nicht verfassungsmässiges (z. B. ein nur von Einer Kammer beschlossenes, oder ein vom Könige nicht gutgeheissenes, oder ein nicht verkündetes) Gesetz gar keine rechtliche Bedeutung habe, gar kein Gesetz sei. Allein Verhaegen findet in der Verfassungs-Urkunde den Beweis, dass ein zwar in der Form tadelloses allein seinem Inhalte nach verfassungswidriges Gesetz für die Gerichte des Landes keinerlei Verbindlichkeit habe; somit zwar allerdings von ihnen nicht etwa ein für allemal für aufgehoben erklärt werden könne, — weil sie keine allgemeinen Normen zu erlassen haben, — wohl aber in jedem einzelnen Falle, wo es sachlich zur Anwendung zu kommen hätte, als ungültig bei Seite gesetzt werden müsse. Sein Gegner dagegen ist der Ansicht, dass den Gerichten kein Urtheil zustehe über die von der gesetzgebenden Gewalt in der vorgeschriebenen Form erlassenen Gesetze; sondern dass sie dieselben, wie sie eben seien, anzuwenden, die Wiederbeseitigung sachlich tadelnswerther Bestimmungen aber den Factoren der gesetzgebenden Gewalt allein zu überlassen haben.

Die beiderseitige Beweisführung aber ist, in möglichster Zusammendrängung, nachstehende:

Verhaegen geht von dem Satze aus, in Belgien habe das Volk drei völlig gleichstehende Gewalten bestellt. Hieraus schliesst er denn, dass die richterliche Gewalt von der gesetzgebenden keine Vorschriften anzunehmen habe im Bereiche ihres verfassungsmässigen Auftrages. Dieser Auftrag bestehe aber in der Anwendung der Gesetze auf den einzelnen Rechtsfall; jedoch natürlich nur gültiger Gesetze. Nicht verfassungsmässige Gesetze seien gar keine Gesetze, denn die Gewalten dürfen nur in der von der Verfassung vorgeschriebenen Art ausgeübt werden, und ein auf verfassungswidrige Art zu Stande gekommenes Gesetz habe somit gar keine Bedeutung. — Ausser dieser auf das allgemeine System der belgischen Verfassung gestützten Ausführung wird dann aber auch eine Reihe von Beweisen beigebracht, welche durch logische Schlüsse aus einzelnen Artikeln der Verfassungsurkunde gewonnen sind. Und zwar sind dieser mittelbaren Beweise zweierlei. Theils wird aus dem Inhalte einiger Artikel ein positiver unterstützender Schluss gezogen; theils aber soll gezeigt werden, dass andere Artikel, welche man etwa als Beleg für die gegentheilige Meinung anführen möchte, bei richtiger Auslegung diesen Sinn nicht haben. Die positiven unterstützenden Beweise

sind aber nachstehende. Zuerst findet Verhaegen in Art. 130, welcher die auch nur theilweise Suspension der Verfassung untersagt, in so ferne eine unbedingte Ungültigkeit verfassungswidriger Gesetze, als deren Inhalt nichts sei als eine Suspension der Verfassung auf unbestimmte Zeit. Sodann schliesst er aus den in Art. 131 genau bestimmten Formen eine Verfassungsänderung darauf, dass keine andere Art einer Aenderung möglich sei; nun aber ändere offenbar ein verfassungswidriges Gesetz die Verfassung. Wenn sodann, in Art. 78, dem Könige jedes andere Recht, als die durch die Verfassung verliehenen, abgesprochen werde: so könne er doch unmöglich das Recht haben, zu einem verfassungswidrigen Gesetze seine Zustimmung zu geben. Eine Zurückweisung durch richtigere Auslegung erhält dagegen die Beziehung auf Artikel 28 und 107. Wenn nämlich der erstere der gesetzgebenden Gewalt das Recht der authentischen Auslegung der Gesetze verleihe, so folge nicht daraus, dass ein von ihr erlassenes verfassungswidriges Gesetz eine erlaubte Auslegung sei. Vielmehr verstehe es sich von selbst, dass sich die Auslegung innerhalb der Verfassung zu halten habe, da sonst eine parlamentarische Allmacht bestände, an deren Verleihung das belgische Volk bei Gründung der Verfassung nicht entfernt gedacht habe. Was aber den Art. 107 betreffe, welcher den Gerichten nur eine Nichtbeachtung der gesetzwidrigen *Verordnungen* gestatte, so dürfe keineswegs durch ein argumentum a contrario geschlossen werden, dass sie also alle *Gesetze*, welches auch deren Inhalt sei, anzuwenden haben; vielmehr müsse durch ein argumentum a fortiori geschlossen werden, dass verfassungswidrige Gesetze noch weniger auf Anwendbarkeit Anspruch machen können. — Die ganze Beweisführung aber wird abgerundet, theils durch die Zurückweisung der Furcht vor einer, aus der Nichtanwendung von Gesetzen entstehenden Anarchie; theils durch die Aufstellung einer Reihe von Fällen, in welchen sich angeblich aus dem entgegengesetzten Princip unlösliche Schwierigkeiten entwickeln. Endlich sind als äussere Auctoritäten beigezogen das Beispiel der Vereinigten Staaten von Nordamerika, wo über das Recht der Gerichte zur Nichtanwendung verfassungswidriger Gesetze gar kein Zweifel bestehe, und die Namen bekannter Schriftsteller, welche theoretisch dieselbe Meinung theilen.

Faider dagegen ist zunächst der Ansicht, dass eigentlich der Streit ein ziemlich müssiger sei, indem verfassungswidrige Gesetze nothwendig eine grosse Seltenheit in einem constitutionellen Lande seien. Die dreitheilige Zusammensetzung der gesetzgebenden Gewalt, die Widerspruchsparthei in deren Mitte, die Gewalt der Presse, der öffentlichen Meinung und der Petitionen, die Oeffentlichkeit der Sitzungen seien genügende Sicherungsmittel. Allein, wenn die Frage dann doch aufgeworfen werden wolle, so sei, und zwar mit den eigenen Bestimmungen der belgischen Verfassung, *gegen* das angebliche

Recht der Gerichte zu entscheiden, ein Recht welches diese nie in Anspruch genommen haben. — Was zunächst die allgemeinen Gründe betreffe, so sei die Behauptung, dass in Belgien drei gleichgestellte Gewalten bestehen, geradezu unrichtig. Die Verfassung sage hievon kein Wort. Nur getrennt seien die Gewalten; allein damit sei eine natürliche Ueber- und Unterordnung derselben gar wohl vereinbar. Die verfassungsmässige Aufgabe der Gerichte sei nur die Entscheidung der einzelnen Rechtsfälle, und zwar, was politische Rechte betreffe, nur soweit die Gesetze sie ihnen zuweisen, und in allen Fällen nur nach den ihnen von der gesetzgebenden Gewalt übergebenen Gesetzen. Von einem Auftrage der Gerichte, die Verfassung zu schützen (wozu andere Mittel bestimmt seien), oder von einem Rechte, Urtheile über die Gesetze zu fällen, sei in der Verfassung nirgends die Rede; die verschiedenen Gewalten dürfen aber nur nach Vorschrift der Verfassung angewendet werden. Dass ein verfassungswidriges Gesetz gar kein Gesetz sei, sei lediglich eine petitio principii. Namentlich aber müsse vom allgemeinen Standpunkte aus die grosse Gefährlichkeit der gegnerischen Lehre hervorgehoben werden. Wenn es jedem Gerichte, das in letzter Instanz spreche, (und hierzu gehöre selbst unter Umständen der einzelne Friedensrichter,) gestattet wäre, einem Gesetze die Vollziehung zu verweigern, so sei kein Recht und keine Ordnung sicher. Da aber jeder andere gleichgeordnete Richter in seinem Sprengel demselben Gesetze Verfassungsmässigkeit zugestehen könne, so sei überdiess eine wahre Anarchie die Folge. Es sei vollkommen unmöglich anzunehmen, dass dieselbe Verfassung, welche zur Schaffung des Rechts durch Gesetz ein Zusammenwirken aller drei, so gewichtigen, Factoren der gesetzgebenden Macht für nöthig erachtet habe, der richterlichen Gewalt, welche im directen Gegensatze hiermit nie vereinigt sondern immer nur vereinzelt wirken könne, eine Befugniss zur Beiseitesetzung der auf solche Weise entstandenen Gesetze habe geben wollen. In Beziehung auf die aus den einzelnen Artikeln des Grundgesetzes gezogenen, theils mittelbaren theils unmittelbaren, Beweissätze aber sei zu zeigen, einer Seits, dass die Art. 130, 131 und 78 das von Verhaegen Behauptete nicht enthalten; anderer Seits, dass Art. 107 mittelbar, Art. 28 aber unmittelbar das Gegentheil vorschreiben. Wenn nämlich behauptet werden wolle, dass ein verfassungswidriges Gesetz die Verfassung suspendire, so heisse dies dem Begriffe Suspension Gewalt anthun, indem vielmehr unläugbar die Verfassung eben durch das fragliche Gesetz in eine Thätigkeit komme. Sodann sei es ein willkürlicher Zusatz, wenn die der gesetzgebenden Gewalt übertragene Auslegung der Gesetze auf die Grundlage der Verfassung beschränkt werden wolle; die Gesetzgebung sei hierin ganz unbeschränkt (souverain). Endlich könne nicht gesagt werden, der König überschreite seine Rechte, wenn er einem verfassungswidrigen Gesetze zustimme; die Verfassung sei durch Einhalten ihrer (formellen) Vorschriften

gewahrt. Sei aber auf diese Weise nichts erwiesen, so fallen die Gegenbeweise um so schwerer ins Gewicht. Die in Art. 107 den Gerichten gegebene Weisung, gesetzwidrige Verordnungen nicht zu beachten, sei die Grenze, keineswegs der Anfang des Nichtanwendungsrechtes. Da die Gerichte hinsichtlich der Gesetze nicht auch entbunden seien, so verstehe sich die Verpflichtung zur Anwendung eigentlich schon von selbst. Es komme aber noch die Geschichte der Entstehung des Artikels dazu, wo sich aus den Verhandlungen des Kongresses auf das unzweideutigste ergebe, dass nur die Beiseitesetzung von Verordnungen habe beschlossen werden wollen; und zwar aus der besonderen Veranlassung eines vielfachen holländischen Missbranches. An Gesetze habe, nachweisbar, Niemand dabei gedacht. Dazu komme dann, als directer Beweis der Unterwerfung der Gerichte unter ein angeblich verfassungswidriges Gesetz, dass in Art. 24 die Auslegung der Gesetze ausschliessend der gesetzgebenden Gewalt übertragen sei, somit eine von ihr ausgehende Auslegung unbedingten Gehorsam von Allen, also auch von den Gerichten, fordere. Die angebliche Verfassungswidrigkeit des Gesetzes sei aber nichts anderes, als eine Auslegung. (Letzteres ist nicht mit deutlichen Worten gesagt, allein unzweifelhaft gemeint.) Kaum bemerkt zu werden braucht, dass der Casuistik des Gegners ebenfalls spitzige Fälle entgegengesetzt werden, welche die Unmöglichkeit einer Durchführung seines Satzes beweisen sollen; und dass gegen seine Auctoritäten das Gewicht widersprechender Namen gesetzt wird. Das Beispiel der Vereinigten Staaten aber wird durch die Bemerkung beseitigt, dass dort die Verfassungen ausdrücklich den Gerichten die authentische Auslegung zuweisen, welche in Belgien, wie gezeigt, nur der gesetzgebenden Gewalt gebühre.

Das Ergebniss des ganzen, mit ungewöhnlicher Begabung geführten, Streites ist nun aber wohl für den unbefangenen Beurtheiler ein doppeltes.

Was das positive belgische Staatsrecht betrifft, so muss die Anschauung Faider's, welcher sich auch die belgischen Gerichte selbst anschliessen, als die richtige betrachtet werden. So lange die itzige Gerichtsordnung des Landes besteht, ist eine Nichtanwendung eines Gesetzes wegen angeblicher Verfassungswidrigkeit eine praktische Unmöglichkeit.

Weniger befriedigend und abschliessend sind die Ausführungen der beiden Gegner für die Lehre im Allgemeinen und als Beitrag zu dem constitutionellen Staatsrechte überhaupt. Theils war es an sich nicht ihre Absicht, eine umfassende theoretische Untersuchung anzustellen; theils haben sich, wie diess so leicht zu gehen pflegt, die Streitenden zu manchen unhaltbaren und sophistischen Behauptungen verführen lassen. Es bleibt also für einen allgemeinen Zweck Manches zu berichtigen und Anderes selbstständig zu begründen und zu entwickeln übrig. Passend und gegen die Vorgänger ge-

recht erscheint es daher, zuerst diejenigen, theils negativen, theils positiven Sätze von theoretischer Bedeutung hervorzuheben, welche durch die Streitverhandlungen gewonnen worden sind, dann aber die Frage in ihrer ganzen Tragweite ins Auge zu fassen und wo möglich eine vollständige und unangreifbare Antwort zu geben.

Beginnt man mit den durch den Streit gewonnenen negativen Sätzen, so kann man nicht umhin Faider zuzugeben, dass die Lehre von der Gewalttheilung in keiner Weise von Bedeutung für die Gültigkeit oder Ungültigkeit eines verfassungswidrigen Gesetzes ist. Nicht nur enthält schon die belgische Verfassung keineswegs den Grundsatz einer völligen Gleichberechtigung derselben, sondern zählt sie vielmehr nur auf, und weist jeder ihre Aufgabe positiv und ohne Vergleichung mit den beiden andern an, womit denn gar wohl verträglich ist, dass eine dieser Aufgaben die andere bedingt, eine der Gewalten der andern vorgeht; sondern es hat überhaupt und im Allgemeinen die Wissenschaft über wenige Sätze so entschieden den Stab gebrochen, als über die Theorie der gegenseitigen Unabhängigkeit der einzelnen Gewalten. Dieselbe ist itzt fast ausnahmslos als eine durchaus verkehrte und das eigentlichste Wesen des Staatsorganismus verkennende erklärt.

Sodann hat Faider vollkommen Recht, wenn er den auf die Unverbindlichkeit der gesetzwidrigen Verordnungen gestützten Schluss vom Kleineren aufs Grössere für einen logischen Fehler erklärt und ihm keine unmittelbare Beweiskraft für eine Ungültigkeit verfassungswidriger Gesetze zuerkennt. Wie immer es sich mit jenen Verordnungen verhalten mag, so ist es gar wohl möglich, dass aus ganz verständigen Gründen etwas anderes von Befehlen der Regierung als von Acten der gesetzgebenden Gewalt gilt, und dass also die Anwendbarkeit oder Unanwendbarkeit jeder Art von befehlenden Normen besonders zu erweisen ist.

Ebenso ist zuzugeben, dass etwaige Verfassungsbestimmungen über die authentische Auslegung der Gesetze zu der vorliegenden Streitfrage in keiner Art von Beziehung stehen. Wenn die Verfassungen gewöhnlich, wohl ziemlich überflüssigerweise, noch besonders bestimmen, dass die Gewalt, welche die Gesetze mache, sie auch allein authentisch, d. h. durch eine neue allgemeine, ebenfalls als Gesetz gültige Regel, zu interpretiren habe: so ist in der That nicht abzusehen, wie diese Bestimmung über einen Theil des Gesetzgebungsrechts irgend von Einfluss auf Beantwortung der Frage sein soll: ob ein verfassungswidriges Gesetz rechtlich anwendbar sei? Es wird ja in jenen Erklärungen des Grundgesetzes gar nichts anderes und weiteres bestimmt, als dass eine authentische Auslegung nicht von Einem der Factoren der gesetzgebenden Gewalt, z. B. dem Könige allein oder gar von irgend einem Dritten, gegeben werden könne. Will man hiervon noch

die Anwendung machen, dass also auch den Gerichten keine authentische Auslegung zustehe: so steht denn lediglich nichts im Wege; allein es wird auch durch diesen, sich ganz von selbst verstehenden, Satz nicht das Mindeste gewonnen zur Beantwortung der Frage, ob im Falle des Widerspruches eines Gesetzes mit der Verfassung ersteres oder letztere vorgehe? Dass diese Frage überhaupt nicht durch eine Bestimmung über authentische Erklärung erledigt ist, geht schon daraus hervor, dass sie in voller Stärke auch hinsichtlich eines Auslegungsgesetzes selbst zur Sprache kommen kann. Auch muss noch bedacht werden, dass gar wohl verfassungswidrige Gesetze denkbar sind, welche in keiner Weise als authentische Auslegungen bezeichnet werden können (wie z. B. einfache Aufhebungen eines Artikels der Verfassungs-Urkunde), und dass somit jene Art von Auslegung die vorliegende Frage nicht einmal deckt.

Endlich muss (mit Verhaegen) anerkannt werden, dass der Satz, die Gerichte seien nicht dazu berufen, über die Gesetze zu urtheilen, sondern sie anzuwenden, in der vorliegenden Frage nichts entscheidet. Er ist zwar in einem gewissen Sinne ganz richtig; allein er will hier in einer Art benützt werden, welche mit den unbestrittensten Elementarsätzen der Rechtsanwendung im Widerspruche steht, und welche die nothwendige Thätigkeit der Gerichte ganz vernichten würde. Allerdings sind die Gerichte nicht dazu berufen, eine Kritik über den Inhalt der Gesetze in der Weise abzugeben, dass sie in einer allgemeinen Erklärung, und vielleicht gar ohne besondere Veranlassung durch einen bestimmten Rechtsstreit, sich über den Werth derselben aussprächen. Es steht ihnen ferner entschieden nicht zu, ein Gesetz für formell aufgehoben zu erklären wegen angeblich schlechten Inhaltes. Diess ist nur Sache der gesetzgebenden Gewalt. Dagegen aber ist es in alle Wege ihre Sache, darüber zu urtheilen, ob ein angeführtes Gesetz wirklich eines sei, und ob und wie es im einzelnen Rechtsstreite Anwendung finde. Sie sollen die einzelnen thatsächlichen Fälle unter das Gesetz bringen; natürlich aber nicht unter ein Gesetz überhaupt, sondern unter das richtige. Sie haben also unter den Gesetzen die nöthige Wahl zu treffen, und haben das Recht und die Pflicht, zu erklären, ob ein von einer Parthie angeführtes Gesetz wirklich für den Fall passt oder nicht. Wenn mehrere Gesetze unter sich im Widerspruche sind — was freilich nicht sein sollte, aber eben ist — haben sie nach Regeln der Rechtswissenschaft zu entscheiden, welches im concreten Falle vorgeht, also z. B. die Ausnahme der Regel, das neuere dem älteren Gesetze u. s. w. Gar nichts anderes geschieht nun, wenn in einem Rechtsfalle die Frage entsteht, ob eine Vorschrift der Verfassungsurkunde, oder ob ein damit im Widerspruche befindliches späteres Gesetz Anwendung zu finden habe? Wenn hier nun das Gericht, wie es nach Grundsätzen der Logik und des Staatsrechtes thun muss, den Satz der Verfassung als den

höhern, durch einen niedern Act von Rechtsnormen gar nicht antastbaren und angetasteten, vorzieht: so urtheilt es nicht über dieses Gesetz, noch weniger spricht er eine Aufhebung desselben aus, sondern er erklärt nur, dass es in diesem Falle wegen Zusammenstosses mit einem höhern Gesetze keine Anwendung finde. Es ist hier von gar keinem Uebergreifen in eine andere Sphäre, von einer politischen Handlung, überhaupt von etwas Ungewöhnlichem die Rede; es wird nur ein logischer Schluss gemacht, wie der Richter täglich gleiche und ähnliche macht. Welche Folgen daraus entstehen, diess geht den Richter zunächst nichts an; da mögen Die zusehen, welche die Gesetze zu machen, und also auch in Uebereinstimmung zu bringen haben.

Die als festgestellt aus dem Streite hervorgehenden positiven Sätze sind dagegen nachstehende beide:

Einmal muss (mit Verhaegen) behauptet werden, dass ein verfassungswidriges Gesetz gar kein Gesetz ist, d. h. für Niemand Rechtsverbindlichkeit hat. Jede Gewalt darf nur auf verfassungsmässige Weise ausgeübt werden; wenn sie diese Vorschrift verletzt, begeht sie selbst Unrecht, erzeugt aber kein Recht im objectiven Sinne. Eine blosse petitio principii ist es, die Forderung der Verfassungsmässigkeit bei Gesetzen auf die äussere Form zu beschränken. Handelt es sich doch im Gegentheile hauptsächlich um den Inhalt. Welchen Nutzen für die Festigkeit der Staatseinrichtungen und für die Rechte der Bürger hätte der blosse Schein der Einhaltung bei wirklicher Verletzung der Grundlagen des Zusammenlebens?

Zweitens aber ist, auf der andern Seite, nicht zu verkennen, dass es Faider gelungen ist, für den Fall verschiedener Entscheidungen über die angebliche Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes eine grosse Rechtsunsicherheit nachzuweisen. Wenn nun aber eine noch so richtige Kette von Schlüssen die Auflösung des Staates oder die Unmöglichkeit einer seiner nothwendigsten Leistungen herbeiführen würde, so kann es vernünftigerweise nicht heissen: fiat syllogismus, pereat mundus! sondern es hat nicht bloss der Staatsmann, sondern auch jeder verständige einfache Bürger nur die Wahl, entweder der Schlussfolge an jener Stelle die Spitze abzubrechen, wo sie anfängt gefährlich zu werden, oder aber den obersten Satz zu ändern und dann also auch zu anderen Folgerungen zu gelangen. Es wäre unvernünftig, der Theorie die Wirklichkeit zu opfern, und ein Grundsatz, welcher die Grundlage des ganzen Zusammenlebens, die Rechtssicherheit, tief und unbestimmt weit erschüttern könnte, darf nicht zugelassen werden, welcherlei Vordersätze auch für ihn sprechen. Man kann somit nur einverstanden damit sein, dass den Gerichten ein Recht zur Nichtanwendung eines Gesetzes wegen sachlicher Verfassungswidrigkeit nicht zustehen kann, so lange nicht für eine schliesslich entscheidende Einrichtung zur Beseitigung von Widersprüchen unter denselben getroffen ist.

Aber eben so einleuchtend ist freilich, dass diese Einräumung keine endgültige Beantwortung der Frage ist, sondern vielmehr nur ein vorübergehendes Nothmittel und eine dringende Aufforderung zur Herstellung des an sich richtigen und die Ziehung richtiger Folgerungen möglich machenden Zustandes.

Diess denn der aus den Streitschriften der belgischen Staatsmänner zu ziehende Gewinn. — So wichtig nun aber auch einige dieser Sätze sind, so genügen sie doch keineswegs zur Aufbauung einer den ganzen Gegenstand umfassenden Lehre und zur abschliessenden Erledigung aller Zweifel und Einwendungen. Es bedarf noch einer zusammenhängenden Entwicklung, einer positiven Beweisführung und der Berücksichtigung mehrerer ganz übergangener Seiten der Frage. Einen Versuch hierzu sollen nun nachstehende Erörterungen liefern.

Vor Allem ist denn zu erinnern, dass die Gültigkeit materiell verfassungswidriger Gesetze der eigentliche Gegenstand des Streites und der Untersuchung ist. Dass schon formell gegen Verfassungsbestimmungen anstossende und deren Bedingungen nicht erfüllende Befehle keine Gültigkeit haben, ist kaum von irgend Jemand in Zweifel gezogen. Solche Veröffentlichungen bestehen ja nicht einmal dem äussern Scheine nach als Gesetze. — Die Frage aber, ob Gesetze der ersteren Art, trotz ihrer inneren Mängel, befolgt werden müssen, ist, wie bereits Eingangs bemerkt, in dreifacher Beziehung zu beantworten: hinsichtlich der Gerichte, der Verwaltungsbehörden, endlich der einzelnen Bürger.

1. Einfach liegt die Sache bei den Gerichten. Für sie ist Zuständigkeit zu einer Untersuchung des materiellen Inhaltes der Gesetze und der daraus hervorgehenden Verfassungsmässigkeit oder Verfassungswidrigkeit unbedingt zu beanspruchen. Die Beweisführung ist in der Hauptsache oben, S. 79 u. fg., bereits kurz angegeben und namentlich bemerkt worden: es sei allerdings nicht Aufgabe der Gerichte, eine Kritik der Gesetzgebung zu üben, sondern nur die bestehenden Gesetze anzuwenden; allein diese Anwendung könne nur stattfinden bei gültigen Gesetzen, und ein der Verfassung dem Inhalte nach widersprechendes Gesetz sei selbstredend kein gültiges. Es könne also allerdings der Richter, da ihm keine gesetzgebende Gewalt zustehe, ein solches verfassungswidriges Gesetz nicht ein für allemale aufheben; wohl aber könne und dürfe er es im einzelnen Falle nicht anwenden, und zwar wegen seiner Ungültigkeit. — Es ist nun aber wohl nicht unpassend, einzelne Glieder dieser Beweisführung näher zu begründen.

Die ganze Argumentation beruht, wie man sieht, lediglich auf dem Satze, dass die Vorschriften einer Verfassungsurkunde (oder einer ihr ausdrücklich gleichgestellten Bestimmung) eine höhere Gattung von befehlenden

Normen seien, als ein gewöhnliches Gesetz, und dass sie auch von dem letzteren weder stillschweigend noch ausdrücklich geändert werden können.

Dieser Satz ist allerdings nicht an und für sich und absolut gültig, und er darf nicht als ein Axiom des constitutionellen Staatsrechtes in Anspruch genommen werden. Es kann zwar unzweifelhaft so angeordnet sein; es ist aber auch möglich, dass in einem bestimmten Staate grundsätzlich unter den verschiedenen Anordnungen der gesetzgebenden Gewalt kein Unterschied gemacht ist, vielmehr letzterer zu jeder Zeit und wenn sie auch nur in ihren gewöhnlichen Formen handelt, rechtliche Allmacht beigelegt wird. Und ob das eine oder das andere gilt, ist lediglich eine thatsächliche Frage. Allein dennoch kann der Satz unbedenklich der rechtlichen Erörterung dieser und jeder anderen Frage des constitutionellen Staatsrechtes (mit einziger Ausnahme von England) zu Grunde gelegt werden. Es ist nämlich die thatsächliche Entscheidung, seitdem schriftliche Verfassungsurkunden in Amerika und später auf dem europäischen Festlande bestehen, zu Gunsten der höheren Gültigkeit der Verfassungsurkunden ausgefallen; und zwar ganz unwandelbar und ausnahmelos. Einmal sind schon überhaupt die Verfassungsurkunden nur zu dem Zwecke abgefasst worden, um durch ihre Satzungen eine festere, unantastbarere und über die Veränderlichkeit und Laune der gewöhnlichen gesetzgebenden Gewalt erhobene Grundlage für das Staatsleben zu erhalten. Selbst also, wenn keine ausdrückliche Erklärung über das Verhältniss von Verfassungsbestimmung und gewöhnlichem Gesetz gegeben wäre, so würde sich die Unterordnung des letzteren unter die erstere von selbst verstehen. Es ist aber, zweitens, zum Ueberflusse eine ausdrückliche Bestimmung erlassen. Die Verfassungsurkunden enthalten sämmtlich besondere Vorschriften darüber, auf welche, namhaft erschwerte, Weise Abänderungen ihrer selbst vorgenommen werden können. Diess heisst nun doch nichts anderes, als dass eine Bestimmung der Verfassungsurkunde durch ein gewöhnliches Gesetz nicht gültig aufgehoben oder geändert werden könne. Ist dem aber also, so muss natürlich auch das durch einen unmächtigen Angriff wirkungslos angefochtene Verfassungsgesetz im vorkommenden einzelnen Falle als die zu befolgende Norm betrachtet werden, und nicht das von Haus aus wirkungslose Gesetz. — Diess ist denn auch das allgemeine Rechtsbewusstsein der ganzen Zeit. Was in den Verfassungsurkunden verzeichnet ist, soll unantastbar sein und unter allen Umständen befolgt, nicht nach Belieben in späteren Gesetzen verändert, gedeutelt, aufgehoben werden. Nicht bloss wegen ihres nützlichen Inhaltes, sondern selbst ohne einen solchen, werden sie als die Grundlage des Staatsgebäudes geachtet und fast über ein menschliches Werk hinaus als heilig betrachtet. Und wehe in der That Dem, wer hieran rüttelt! Bei einer Erschütterung der Verfassung und der Ueberzeu-

gung, dass sie allem andern Wollen vorgehe, stehen nicht bloss die Rechte der Bürger, sondern auch die der Krone auf dem Spiele [1]).

Die gegen diese Anschauung vorgebrachten Einwendungen sind denn aber folgende [2]):

1. Die Lehre, nach welcher die richterliche Gewalt in gleicher Höhe mit der gesetzgebenden stehe und derselben gleichberechtigt erscheine, sei schon längst und allgemein als eine falsche erkannt. Der Richter sei vielmehr der gesetzgebenden Gewalt untergeordnet, wie jedes andere Glied des Staats und Regierungsorganismus. — Diess ist ganz richtig, berührt aber

1) Es ist in der That kaum begreiflich, wie das rechtliche Verhältniss der neueren Verfassungsgesetze zu den gewöhnlichen Gesetzen und der Grund der den ersteren beigelegten höhern Bedeutung beanstandet werden mag, so klar liegt die Geschichte vor und so unzweideutig sind die eigenen Erklärungen dieser Urkunden. Dennoch hat reactionäre Sophistik auch hieran zu rütteln gewagt; und zwar hat H. Bischof diese Aufgabe übernommen. — Einmal nämlich stellt dieser junge Schriftsteller (in der D. Viertelj.-Schr., H. 3, S. 166 fg.) die Behauptung auf, dass die Anerkennung einer wesentlichen Verschiedenheit zwischen constitutionellem und gewöhnlichem Gesetze dem monarchischen Principe direct widerstrebe. Eine solche Verschiedenheit könne nur auf einer Verschiedenheit der Auctorität beruhen, aus welcher die beiden Arten der Gesetze abstammen; nun sei es aber lediglich eine verwerfliche Anschauung der Revolution, dass das constituirende Gesetz vom souveränen Volke allein ausgehe und desshalb von jedem späteren Gesetze geachtet werden müsse. Hier ist nun aber zunächst offenkundig unwahr, dass die Verfassungsurkunden desshalb als eine höhere Gattung von Gesetzen betrachtet und behandelt werden, weil sie als ein Ausfluss der Volkssouveränetät angesehen werden. Sie sind als ein höheres Gesetz anerkannt, weil sie hierfür von der zustehenden gesetzgebenden Gewalt erklärt sind; gleichgültig, welche diese letztere ist, falls sie nur zu einer solchen Erklärung befugt war. Selbst octroirte Verfassungsgesetze sind unbestritten als höchstes Gesetz des Landes betrachtet, falls nur unzweifelhaft der Regent zur Zeit der Octroirung unbeschränkter Gesetzgeber war. Sodann ist nicht einzusehen, in wie ferne die staatliche Stellung eines Fürsten unvereinbar sein soll mit dem Vorhandensein gewisser, nur unter erschwerten Bedingungen abänderbarer, namentlich durch gewöhnliche Gesetze nicht zu beseitigender Satzungen. Nur wenn man das monarchische Princip für gleichbedeutend setzt mit unbeschränkter Gewalt, Ungebundenheit durch Versprechen und Rechtlosigkeit der Bürger, kann man eine solche Behauptung aufstellen. Endlich verdient die nicht selten und auch hier angewendete Unart, jeden bei irgend einer Beweisführung unbequemen Satz für eine Ausgebert der Revolution zu erklären, damit aber Diejenigen, welche ihn für richtig anerkennen, zwar nicht zu widerlegen aber doch zu verdächtigen, die schärfste wissenschaftliche und sittliche Rüge. — An einem andern Orte (Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland. Giessen, 1859, S. 41 fg.) stellt derselben Verfasser folgende Sätze auf: „Die Verbindlichkeit der Normen des Gesetzgebers sei desshalb von ihrem Inhalte nicht abhängig, weil sein Wille der höchste im Staate sei. In diesem Sinne müsse also das Gesetz allmächtig, und sein Widerspruch gegen die Verfassung stets nur ein scheinbarer genannt werden, weil der Gesetzgeber selbst zur Bestimmung des Begriffes von Verfassungsmässigkeit die Befugniss habe.“ Hier ist denn nun, zunächst, klar, dass der Wille des Gesetzgebers keineswegs unbedingt der höchste im Staate ist. Wenn die Gültigkeit seiner Vorschriften auf rechtsverbindliche Weise von der Erfüllung bestimmter Bedingungen abhängig gemacht ist, so müssen diese eingehalten werden, oder es hat die fragliche Norm keine verpflichtende Kraft. Eine solche Bedingung ist denn nun aber die Einhaltung der Verfassung bei gewöhnlichen Acten der Gesetzgebung. Und was, zweitens, das Recht des Gesetzgebers betrifft, den Begriff der Verfassungsmässigkeit festzustellen, oder, deutlicher gesprochen, eine Norm als Verfassungsgesetz zu erklären: so besteht dasselbe allerdings, allein ebenfalls wieder unter Einhaltung bestimmter Bedingungen. Diese sind nun bei einem einfachen Gesetze selbstredend nicht erfüllt; also kann dasselbe auch nicht als Verfassungsgesetz gelten, beziehungsweise bestehende Verfassungsbestimmungen gültig abändern. Diese Sätze gehören so sehr den elementarsten Lehren der juristischen Logik an, dass man sich fast scheuet, sie auszusprechen.

2) Vgl. Bluntschli, allgem. Staatsrecht. 2te Aufl., S. 489 u. fg.

die Frage gar nicht, von welcher es sich handelt. Jeder gibt allerdings zu, dass der Richter einem materiell verfassungsmässigen Gesetze zu gehorchen habe, ob ihm der Inhalt desselben gefalle oder nicht. Allein da eben so wenig irgend Jemand läugnet, dass ein schon formell ungültiges Gesetz keinerlei rechtliche Bedeutung habe und auch von dem Richter nicht beobachtet werden dürfe: so ergibt sich hieraus unzweifelhaft, dass der Richter nicht aller und jeder Handlung des Gesetzgebers, wie sie auch immer sein möge, Gehorsam schulde, sondern dass doch ein Unterschied möglich und also eine Untersuchung anzustellen sei. Wenn aber kurzer Hand behauptet wird, dass jeden Falles bei einem materiell verfassungswidrigen, äusserlich jedoch unantastbaren Gesetze für den Richter eine Verpflichtung zur Anwendung bestehe, so ist diess eine reine petitio principii; und noch dazu eine schon auf den ersten Anblick als unrichtig zu erkennende, indem es doch klar ist, dass wenn ein Befehl schon wegen eines Formfehlers nicht beachtet zu werden braucht, diess doppelt nicht stattfinden kann bei einem rechtswidrigen Inhalte.

2. Die Gerichte werden, falls ihnen ein Untersuchungsrecht in Betreff der Gültigkeit der Gesetze eingeräumt werde, zwar nicht grundsätzlich, wohl aber thatsächlich über die Volksvertretung gestellt. Nun seien sie aber nur ein einzelnes Organ des Staatskörpers, während die Repräsentation das ganze Volk bedeute, und der Theil dürfe nicht höher gestellt werden als das Ganze. — Diess Alles ist schief. Es ist gar nicht davon die Rede, die Gerichte über die Gesetzgebung, ein Theil des Organismus über diesen selbst zu stellen; sondern es handelt sich lediglich davon, ob die Gerichte befugt sind, den über ihr Recht streitenden Bürgern eine verfassungswidrige Entscheidung aufzudringen, oder eine Strafe zu erkennen, obgleich diess das oberste Gesetz des Landes ausdrücklich oder in seinen Folgerungen verboten hat? Eine Bejahung dieser Frage ist nun aber vollkommen unvereinbar mit dem Begriffe der Verfassung und der oben geltend gemachten Verschiedenheit der gesetzlichen Bestimmung im constitutionellen Staate. Ob bei einer solchen ausnahmsweise Nichtbeachtung eines Befehles der gesetzgebenden Gewalt ein Tadel auf diese fällt wegen eines von ihr begangenen Fehlers, kann nicht weiter in Betrachtung kommen; trägt sie doch die Schuld selbst daran. Auch die gesetzgebende Gewalt ist keine heilige und unfehlbare Person; sondern sie steht, wie Alles im Staate, unter dem Begriffe des Rechtes und unter den Forderungen der Logik.

3. Die Bewahrung der Verfassungsmässigkeit der Gesetze sei der Volksvertretung übertragen, und nur ihr allein; wenn sie zugestimmt habe, so sei Uebereinstimmung aller berechtigten Factoren des Staatswillens vorhanden, und es habe somit Jeder, Bürger oder Beamter, zu gehorchen. — Unzweifelhaft richtig ist, dass die Ständeversammlung den Auftrag hat, die Verfassung

zu wahren hat; ebenso ist klar, dass für sie, wenn sie zu einem Antrage oder einer Handlung der letztern zugestimmt hat, von einer Beschwerde, Anklage und Verantwortlichkeit der Rathgeber des Fürsten nicht mehr die Rede sein kann. Allein hieraus folgt keineswegs, dass wenn die Ständeversammlung selbst gegen die Verfassung handelt, diess zum Rechte wird; noch dass, wenn sie ihre Pflicht versäumt, jedes selbstständige Recht im ganzen Volke damit auch erlöscht. Vielmehr wird eine sachlich verfassungswidrige Handlung durch eine ständische Znstimmnng keineswegs eine verfassungsmässige; und ein Gesetz, welches gegen ein klares Gebot der Verfassung verstösst, wird dnrch eine, gleichgültig jetzt ob unbedachte oder mitschuldige, Mitwirkung der Volksvertretnng nimmermehr in logischen Einklang mit dem Grundgesetze gebracht. Die Stände hahen ihre Pflicht nicht gethan; allein damit sind die Grundgesetze des Staates keineswegs anfgehoben oder ihrer allgemeinen Folgen heraubt. Die verpflichtende Kraft derselhen hesteht unangetastet für Jedermann fort. Auch der Richter hestreitet den Factoren der Gesetzgebung das Recht keineswegs, die Verfassung anf gesetzlichem Wege zu ändern, wie oft und in welcher Beziehung sie solches für gut finden mögen; und er gehorcht auch, wenn es vorschriftmässig geschah, alsbald und unweigerlich, das heisst er wendet die der veränderten Verfassung entsprechenden Gesetze üherall an, wo es die Sachlage erfordert: allein so lange die Verfassung rechtlich nicht abgeändert ist, bestehen für ihn die ursprünglichen Bestimmungen derselben zu Recht, und er muss sie anwenden nach seinem Eide. Er will dabei keineswegs als eine das Volk schützende Ergänzungs- oder Revisions-Gewalt auftreten an der Stelle der ihrer Verpflichtung nicht nachkommenden Ständeversammlung, (als wozu ihn die Verfassnng allerdings nicht bernft;) sondern er erkennt nnr etwas nicht als Gesetz an, was als solches nicht hesteht. Welche Folgen es hat, wenn desshalh eine gewisse Absicht anderer Organe des Staatswillens nicht ansgeführt werden kann, hat nicht er zu hedenken; auch soll er sicherlich nicht nach einem etwaigen politischen Urtheile handeln oder etwa Gewinn für die Volksrechte zu erschleichen suchen. Auch wenn das verfassungswidrige Gesetz eine Ausdehnung staatsbürgerlicher Befugnisse zum Gegenstande und Zwecke hätte, müsste er ihre Anwendung verweigern, so weit diess seines Amtes ist. Würde es sich freilich treffen, dass durch die Haltnng der Richter eine Berechtigung der Bürger einen Schutz erhielte, so wäre diess kein Unglück nnd sicher kein Grund anders zu handeln.

4. Zur Beurtheilung der Verfassungsmässigkeit oder Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes seien die gewöhnlich doch nur im Privatrechte ausgebildeten Richter nicht befähigt, sondern es sei diess eine politische Frage, deren Beurtheilung nur Staatsmännern zukomme. — Nichts weniger. Die Beurtheilung der Verfassungsmässigkeit eines Gesetzes ist einfach eine Aufgabe

der juristischen Logik. Warum zu ihrer Lösung rechtsgelehrte Richter nicht sollten befähigt sein, ist in der That nicht einzusehen. Entscheidungen darüber, ob und in wie weit eine gesetzliche Norm mit einer andern übereinstimmt oder durch sie im besonderen Falle ausgeschlossen ist, sind ein tägliches Geschäft der Gerichte. Gegenstand und Inhalt der in ein richtiges Verhältniss zu einander zu bringenden Normen thut aber dabei gar nichts zur Sache, erschwert sogar nicht einmal die Vornahme der logischen Schlussfolgerung. Wenn irgend etwas, so wird man sogar behaupten müssen, dass die Beurtheilung der Verfassungsmässigkeit eines Gesetzes eine weit einfachere Denkoperation ist, als sie bei mancher anderen Collision von Gesetzen vorgenommen werden muss. Dass die Richter nur im Privatrechte, und nicht auch im öffentlichen Rechte ihres Vaterlandes ausgebildet seien, ist überdiess lediglich eine unerwiesene und mit den Studienvorschriften und Prüfungsordnungen im Widerspruche stehende Annahme. Sollte dem aber wirklich in einem bestimmten Lande so sein, so folgt daraus nur, dass hier ein wesentlicher Mangel in der wissenschaftlichen Erziehung der einheimischen Rechtsgelehrten stattfindet, und demgemäss schleunigst eine Verbesserung vorgenommen werden muss; wahrlich aber nicht, dass allgemeine Grundsätze nicht gelten und rechtlich nothwendige Schlussfolgerungen nicht gezogen werden dürfen. Es sind in der That mehr als auffallende Sätze, dass ein ungültiges Gesetz gelte, weil der Richter persönlich einer Einsicht in die merita causae entbehre; und dass bei schwieriger Auslegung dem Richter das Recht hierzu genommen und irgend einer (nicht einmal wesentlich rechtsgelehrten) Behörde übertragen werden müsse! Vertheidigungen solcher Art beweisen eine schwache Sache.

5. Es führe unmittelbar zur Anarchie, wenn ein Gesetz von einem Organe des Staates nach subjektiver Ueberzeugung für anwendbar, von einem andern dagegen als ungültig betrachtet und behandelt werden könne. — Hier ist denn zu unterscheiden:

a) Es entsteht Verwirrung und Rechtsunsicherheit wegen Verschiedenheit der Auslegung unter den Gerichten selbst. Diess kann allerdings nicht geduldet werden; und wäre hiergegen kein Mittel zu finden, so müsste man sich sogar gegen die Anwendbarkeit der ganzen Lehre erklären wegen der unerträglichen Absurdität ihrer Folgen; möchte auch die logische Beweisführung noch so tadellos erscheinen. Wir selbst besinnen uns keinen Augenblick einzuräumen, dass in allen solchen Ländern, in welchen keine genügende Vorkehrung gegen den Eintritt einer solchen Rechtsverwirrung getroffen ist, den Gerichten vorläufig die Beurtheilung der Verfassungsmässigkeit der Gesetze nicht zustehen kann. Eine feste Rechtsordnung ist die erste Forderung in jedem Staate; alles Weitere kommt erst nach ihr. Ein Triumph wegen dieser Einräumung käme jedoch zu frühe. Es ist nämlich bereits oben,

S. 82, angedeutet worden, dass Mittel zur Beseitigung des Uebelstandes getroffen werden können. Wo namentlich eine Staatsanwaltschaft besteht, hat es nicht den mindesten Anstand, eine Bestimmung zu treffen, nach welcher alle Richtersprüche, in welchen ein Gesetz wegen angeblicher Verfassungswidrigkeit keine Anwendung erleidet, vor eine höhere Instanz, schliesslich vor das oberste Gericht als Cassationshof zu bringen und von diesem hierüber einen Spruch zu veranlassen. Wenn denn nun noch weiter gesetzlich angeordnet wird, (was ebenfalls keiner Schwierigkeit unterliegt,) dass dieses Urtheil künftig als Gemeinbescheid massgebend für sämmtliche Gerichte des Staates sei, so ist damit jede Verwirrung im Rechte beseitigt. Aber auch da, wo die Gerichtsordnung eine Staatsanwaltschaft mit der Befugniss einer Berufung an die höhern Gerichte wegen Nichtbeachtung der Gesetze in unterer Instanz nicht kennt, lässt sich wohl eine genügende Auskunft treffen. Entweder mag, ausnahmsweise, dem Richter selbst die Pflicht auferlegt werden, dass er seine Zweifel über die Verfassungsmässigkeit eines Gesetzes und somit über dessen Anwendbarkeit im einzelnen Falle, dem obersten Gerichte zur Entscheidung vor Fällung seines Urtheiles vorlegt; oder aber kann, wenn dieser Eingriff in die Selbstständigkeit der unteren Instanzen nicht räthlich erscheint, der unterliegenden Parthei überlassen werden, die Frage im Wege der Berufung höher hinaufzutreiben, wobei es nichts Weiteres bedarf, als dass in solchen Fällen die Beschränkung der Appellabilität, in Beziehung auf den Werth des Streitobjektes u. dergl., allgemein beseitigt wird. Man wird so ziemlich sicher sein können, dass kein Unterliegender die Anwendung dieses Rechtsmittels unterlässt; und sollte dem etwa in einzelnen Fällen so sein, so sind diese als freiwillige Verzichte zu betrachten, und von einer allgemeinen Rechtsunsicherheit und Anarchie ist dann so wenig die Rede, als überhaupt in allen Fällen, in welchen ein Bürger nicht auf seinem strengen Rechte beharrt, sondern freiwillig sich in irgend ein Abkommen fügt. Die ganze Einwendung hat also lediglich nur die Bedeutung, dass es für eine Pflicht jedes Staates erklärt werden muss, irgend eine genügende, mit seiner Gerichtsordnung im Einklange stehende Vorkehrung zur Beseitigung sachlich verschiedener richterlicher Aussprüche zu treffen, damit ein Zustand aufhöre, in welchem aus praktisch unbeseitigbaren Gründen logisch richtige Grundsätze, welche überdiess von Nutzen für die Verfassung des Staates sind, nicht zur Ausführung gebracht werden können.

b) Der andere mögliche Fall ist der, dass die sämmtlichen Gerichte, etwa unter Leitung des obersten Gerichtshofes ein Gesetz einstimmig wegen angeblicher Verfassungswidrigkeit nicht zur Anwendung bringen. Dass ein solcher Zwiespalt auf die Dauer nicht bestehen kann, unterliegt keinem Zweifel; er würde das Vertrauen der Bürger in Gesetz- und Rechtsordnung

erschüttern und vielleicht zu widrigen Verhandlungen zwischen den Gerichten und den Faktoren der Gesetzgebung führen. Glücklicherweise ist hier die Hülfe klar vorgezeichnet. Entweder nämlich sieht die Gesetzgebung ein, dass sie in der That einen Fehler begangen hat, oder dass die Sache weitgreifender Massregeln nicht werth ist: dann ändert sie das verfassungswidrige Gesetz ab; oder aber sie erachtet den materiellen Inhalt und den Zweck desselben für wichtig genug, um zur Rettung desselben eine Verfassungsänderung oder ein förmliches Verfassungsgesetz anzuordnen, in welchem Falle die Gerichte natürlich gehorchen müssen. — Wollte man hiergegen geltend machen, dass auf jene Nachgiebigkeit der Gesetzgebung keineswegs sehr zu rechnen sein werde, bei der Anwendung einer Verfassungsänderung aber der ganze Streit nur ein blosses Scheingefecht sei, indem die Gerichte höchstens während einiger Zeit die Ausführung des von ihnen beanstandeten Gesetzes hinauszuschieben vermögen: so wäre doppeltes darauf zu erwidern. Einmal muss doch angenommen werden, dass die Gesetzgebung einer einstimmigen Ansicht der Gerichte über die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes ernsthafte Rechnung tragen, und nicht bloss aus Rechthaberei oder Aerger ihren, vielleicht früher von ihr aus dem jetzt geltend gemachten Gesichtspunkte gar nicht betrachteten, Beschluss anfrecht erhalten werde, und zwar gar durch eine Aenderung an der Verfassung. In einem solchen, begreiflicherweise grosses Aufsehen machenden Falle werden die Gründe und Gegengründe von allen Seiten erörtert und beleuchtet werden, und die öffentliche Meinung, welche auch die Factoren der Gesetzgebung zu beachten alle Ursache haben, wird gebieterisch Nachgiebigkeit auf der Seite verlangen, gegen welche das Urtheil ausfällt. Sodann aber ist jeden Falles eine Verfassungsveränderung keine so einfache Sache. Abgesehen davon, dass Veränderungen an dem Grundgesetze schon aus allgemeinen politischen Gründen für die Meisten etwas sehr Bedenkliches haben, und selbst bei an und für sich zureichenden Gründen vermieden zu werden pflegen, ist auch die Zustandebringung einer Aenderung in den meisten Staaten sehr erschwert. Leicht kann es sich also begeben, dass die zur Vertheidigung des verfassungswidrigen Gesetzes entschlossene Zahl nicht genügt, um eine Verfassungsänderung durchzusetzen. In dem letzteren Falle bleibt es dann einfach bei der Nichtanwendung durch die Gerichte in jedem einzelnen Falle, und es ist auch hier dann von Anarchie keine Rede.

6. Indessen aber, wird ferner noch eingewendet, sei jedenfalls bis zu irgend einem Austrage der Sache Ungehorsam, Ungewissheit und mannigfacher Schaden vorhanden. — Unzweifelhaft. Allein die Frage ist, ob nicht diese Uebelstände weit niedriger anzuschlagen sind, als die Möglichkeit einer Durchlöcherung der Verfassung durch ungerechtfertigte Gesetzgebung? Diess entschieden zu bejahen, darf man keinen Anstand nehmen. In der Handhabung

der Rechtsordnung der Zweckmässigkeit den Vorzug vor dem Rechte zu geben, ist an und für sich widersinnig; und es lässt sich überdiess, wenn damit einmal der Anfang gemacht ist, gar nicht absehen, wohin es führen und was schliesslich vom Rechte übrig bleiben wird. Soviel ist jedenfalls gewiss, dass, wenn in Einem Falle die Abstufung der Normen und die unbedingte Unterordnung der niedrigeren unter die höheren nicht eingehalten wird, weder Grund noch Möglichkeit vorhanden ist, sie in anderen Fällen zu vertheidigen, und die Grundsätze über das richtige Verhältniss der Gesetze unter sich und ihre Fügung zu einem folgerichtigen Ganzen aufrecht zu erhalten. Dann wird namentlich auch die Anwendbarkeit gesetzwidriger Verordnungen und die Beseitigung älterer, an sich gültiger, Gesetze durch solche auftauchen, und die Logik Derjenigen zu Ehren kommen, welche diess jetzt schon verlangen. Damit hat denn aber jede Sicherheit der Rechtsordnung und jede Bedeutung der Verfassung für dieselbe völlig ein Ende. Die in Frage stehenden Uebel können unter Umständen bedeutend sein; allein die nächste Folge ist doch wohl nur die, dass für möglichst schnelle Herbeiführung eines schliesslichen Entscheides gesorgt werden muss. Dass von einer Unmöglichkeit zu bestehen und von einer Unerträglichkeit der Zustände nicht gesprochen werden kann, beweist das Beispiel der Vereinigten Staaten von Nordamerika am besten. Dort besteht das Recht der Gerichte, verfassungswidrige Gesetze im Kreise ihrer Thätigkeit nicht in Anwendung zu bringen, seit vollen 70 Jahren, und es ist dasselbe schon in sehr vielen Fällen wirklich zur Anwendung gekommen; von einer Anarchie, oder überhaupt von grossen Uebelständen, welche aus dieser Uebung entstünden, weiss aber Niemand etwas. Im Gegentheile sind die Menschen dort so verstockt, gerade in diesem Schutze durch die Gerichte eine grosse weitere Sicherstellung der Verfassung im Ganzen und der Rechte des Einzelnen im Besonderen zu finden. — Am wenigsten kann aber endlich

7. mit Bluntschli ein Grund gegen die Aufstellung des stricten Rechtsgrundsatzes darin gefunden werden, dass bei den gesetzgebenden Körperschaften ein lebendiges Gefühl ihrer Pflichten gegen die Verfassung vorausgesetzt und von ihnen die beständige Einhaltung ihrer Schranken gehofft werden dürfe. — Unzweifelhaft wird von Seiten einer verfassungsgetreuen Gesetzgebung, wenigstens absichtlich, keine Beeinträchtigung der Verfassung stattfinden. Allein bei richtigem Verhalten tritt auch kein Zusammenstoss mit der Anschauung und mit der Pflicht der Gerichte ein, und der aufgestellte theoretische Satz bleibt lediglich auf wissenschaftlichem Felde und ohne Anwendung, also auch ohne denkbaren Nachtheil im Leben. Es muss doch aber auch ein gegentheiliges Verhalten und eine Täuschung jenes gutmüthigen Vertrauens als eine Möglichkeit in's Auge gefasst werden. Woher

soll dann Hülfe kommen, wenn man nicht wagt, aus unzweifelhaften Vordersätzen logisch unanfechtbare Schlüsse zu ziehen? Oh nun gar niemals, mit oder ohne Absicht, das Vertrauen in die verfassungsmässige Gesinnung einer gesetzgebenden Gewalt getäuscht worden ist, diess mag die Geschichte, bis in die neueste Zeit herunter, beantworten. Hätte es nicht z. B. Preussen sehr wohlgethan, wenn in Art. 106 seiner Verfassungs-Urkunde gerade das Gegentheil von dessen itzigen Inhalte angeordnet gewesen und solches befolgt worden wäre?

II. Auf den ersten Anblick scheint dieselbe Schlussfolgerung, welche bei den Gerichten entscheidet, bei den Verwaltungsbehörden ebenfalls stattfinden zu müssen. Auch sie, sollte man glauben, haben nur gültige Gesetze zu vollziehen, und nicht schon solche, welche sich blos dafür ausgeben. Dennoch wäre diese Ansicht eine unrichtige, und es verhalten sich die Rechte und Pflichten der Verwaltungsbeamten zu der vorliegenden Frage wesentlich anders, als die der Richter.

Es ist nämlich zu bedenken, dass die Aufgabe der Verwaltung nicht sowohl darin besteht, die gegebenen Gesetze auf einzelne Fälle anzuwenden, als dass ihr die Ausführung eines ganzen Systemes von Richtungen und Anstalten zur Erreichung des Staatszweckes obliegt. Hierzu ist denn nun aber einheitlicher Befehl und strenge Leitung von oben, somit Gehorsam bei den Untergeordneten nothwendig. Wenn den Verwaltungsbeamten gestattet wäre, eine von der des Staatsoberhauptes oder der von ihm gesetzten obersten Behörden abweichende subjektive Abweichung zur Geltung zu bringen, so könnte die ganze Thätigkeit des Staates gelähmt werden und würde jeden Falles unberechenbare Verwirrung und Unsicherheit in weiten Kreisen entstehen; die oberste Gewalt wäre in die Unmöglichkeit versetzt, ihre Plane durchzuführen und auf das Eintreten der Vollziehung ihrer Maassregeln zu rechnen. Von welchen Folgen, selbst vielleicht für den Bestand des Staates oder für das Leben der Bürger, diess z. B. in auswärtigen Angelegenheiten oder bei Gesundheitsmaassregeln sein könnte, bedarf nicht erst eines Nachweises. Die ganze Stellung des Verwaltungsbeamten ist eine wesentlich gehorchende, auch was den Inhalt der ihm ertheilten Befehle betrifft; und diess zwar im Interesse der Erreichung des Staatszweckes selbst.

Der Fall eines Zweifels über die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit eines erhaltenen Befehles kommt denn nun allerdings einem Verwaltungsbeamten häufiger vor. In der Verwaltung begiebt es sich nämlich, und zwar keineswegs ganz selten, dass nur die Alternative ist, entweder mit vollem Bewusstsein und mit der ganzen Einsicht in die Verantwortlichkeit formell gesetzwidrige Handlungen vorzunehmen, selbst gegen die Verfassung zu verstossen, oder eine für nöthig erachtete Maassregel zu unterlassen. Hier unbedingt für die Einhaltung des formalen Rechts zu entscheiden, gienge gegen

den gesunden Menschenverstand und gegen den Staatszweck. Der Fall ist ein ganz anderer, als bei der Aufrechterhaltung des Gesetzes in der Rechtsordnung. Im Gebiete des Rechtes thut vor Allem die unbedingte Gewissheit noth, dass das, was als Recht erklärt ist, auch wirklich als solches gehalten wird. Ob und welcherlei Unzuträglichkeiten sich daraus ergeben mögen, ist Nebensache, und zwar um so mehr, als es sich immer nur von einzelnen Verhältnissen, nicht aber von allgemeinen Maassregeln handelt. Bei der Verwaltung dagegen ist die Erreichung bestimmter sachlicher Zustände die Aufgabe. Wenn es sich also zeigt, dass eines der regelmässigen zu Erreichung eines solchen Zwecks bestimmten Mittel in einem concreten Falle ausnahmsweise denselben nicht nur nicht fördert, sondern ihm sogar entschieden im Wege steht: so ist es allerdings Sache der Ueberlegung, ob die Nichterreichung der Aufgabe oder die Beiseitsetzung des Mittels der kleinere Uebelstand ist. Zu diesen Mitteln gehören denn nun namentlich auch die verschiedenen Arten von allgemeinen befehlenden Normen, von der Verfassungsbestimmung herab bis zu der einfachen Verordnung. Sie haben keine Bedeutung an sich, sondern nur in so ferne sie die Verwirklichung der Staatsaufgabe sichern; und es tritt, wenn ihre Allgemeinheit im Wege steht, die oben gestellte Frage in den Vordergrund. Ob nun die Verletzung der Regel das geringere oder das grössere Uebel sei, kommt auf die Verhältnisse des einzelnen Falles, namentlich auf die Grösse des in Frage stehenden Nutzens und auf die innere Bedeutung der Norm an, und die Entscheidung kann gegen die starre Einhaltung der allgemeinen Vorschrift ausfallen. Pflicht der leitenden Behörde ist es dann, in diesem Sinne zu handeln und anzuordnen. — Natürlich soll damit nicht gesagt sein, dass Gesetzes- und Verfassungsverletzungen rein in das Belieben der Verwaltungsbehörden gestellt seien; vielmehr sind dieselben selbstredend verantwortlich dafür. Nicht nur bleibt der Bruch immer formales Unrecht; sondern es ist auch gar kein unbedeutender sachlicher Nachtheil für den Staat, wenn eine gesetzliche Norm offen missachtet wird, sei der Grund welcher er wolle. Es ist also auch immer in das wohlerwogene und gewissenhafte Ermessen des zur Wahrung der Verfassung Berufenen gestellt, ob sie bei völliger Unmöglichkeit der Gesetzesvollziehung Straflosigkeit, bei überwiegendem Nutzen wenigstens Verzeihbarkeit annehmen können und wollen. Mit andern Worten, es ist Sache der Volksvertretung in jedem einzelnen Falle zu prüfen, ob die Verwaltung bei einem Gesetzes- und Verfassungsbruche in gutem Glauben handelte, und ob der beabsichtigte Nutzen eine Verletzung der regelmässigen Ordnung überwiegt oder nicht. Im Verneinungsfalle hat sie eine Verwahrung einzulegen oder gar eine Klage anzustellen, bei Bejahung dagegen eine Bill of indemnity zu bewilligen. Nur ist dabei zu bemerken, dass, wie immer dieses Urtheil ausfallen und was dessen Folge für den Leichtsinnigen und Gewissenlosen oder

für den muthigen und pflichtgetreuen Uebertreter sein mag, jeden Falles nur die obersten Anordnenden und nicht die unteren Vollziehenden die Entscheidung über Einhalten oder Beiseitsetzung der allgemeinen Normen zu treffen haben, und nur jene zur Verantwortung gezogen werden können, wenn nicht die Einheit der Staatsgewalt und die Kraft zur Durchführung der Staatszwecke vernichtet sein soll [1]).

Ist dem nun schon so bei einfachen Befehlen der Vorgesetzten oder bei gesetzwidrigen Verordnungen, so kann von einem Rechte und einer Pflicht der Verwaltungsbeamten, einem verfassungswidrigen Gesetze die Anwendung zu versagen, noch weniger die Rede sein. Hier ist selbst die Frage, ob nicht die Volksvertretung die Verletzung zu einer Verantwortung geeignet finden könnte, bereits entschieden zu Gunsten des die Vollziehung befehlenden Vorgesetzten; die Repräsentation stimmt ja ausdrücklich der Handlungsweise zu, und es steht nicht einmal die Möglichkeit in Aussicht, dass die ertheilte Anweisung wieder zurückgenommen werden müsste. Hat daher auch eine Norm solcher Art an sich für den Verwaltungsbeamten, so wenig als für einen sonstigen Staatsangehörigen, eine rechtliche Bedeutung, so ist er doch in keiner Beziehung in der Lage, derselbe den Gehorsam zu verweigern. Sie ist für ihn vollziehbar, weil seine vorgesetzte Behörde sie ihm eröffnet hat.

Diess haben denn nun auch die neueren Verfassungen, wenigstens die des Festlandes, selbst anerkannt. Sie erklären, zum Theile mit ausdrücklichen Worten, dass die Pflicht des bloss verfassungsmässigen Gehorsams sich in der Staatsverwaltung nicht auf die Untergeordneten beziehe, sondern diese die ihnen von den regelmässigen und zuständigen Vorgesetzten ertheilten Dienstbefehle zu befolgen haben, die Verantwortlichkeit für letztere aber ausschliesslich eben diese Oberen treffe. Höchstens wird in einigen Verfassungen die, an sich sehr wenig wirksame, Bestimmung beigefügt, dass der untergeordnete Verwaltungsbeamte, welchem ein seiner Meinung nach gesetz- oder verfassungswidriger Befehl zugehe, vor Allem eine Vorstellung bei dem Vorgesetzten zu machen, bei Beharren desselben aber zu gehorchen habe.

Dass die Befolgung dieser Vorschrift die Verwaltung in Widerspruch mit den Gerichten setzen kann, und dass ein solcher Zustand sein grosses Bedenken hat, unterliegt freilich keinem Zweifel. Allein nichts wäre unrichtiger, als hieraus einen Schluss rückwärts auch auf eine Gehorsamspflicht, der in ihrem Amte vom Befehle Vorgesetzter unabhängigen, Gerichte

---

1) In wie ferne die Gehorsamspflicht des Untergeordneten auch ihre Gränze hat, z. B. im Falle der Anordnung eines gemeinen Verbrechens oder eines in die amtliche Zuständigkeit gar nicht einschlagenden Auftrages, kann hier — als die Hauptfrage nicht berührend — füglich unerörtert bleiben.

zu machen. Vielmehr tritt im Gegentheile das den Gerichten zustehende Recht der Nichtbefolgung in eine um so entschiedenere Bedentung und ist um so fester zu halten. Wirkt dann doch die Verletzung der Verfassung wenigstens nicht in allen Theilen des Staatslebens, und wird eine nicht zu übersehende Mahnung gegeben, die ganze Angelegenheit nochmals einer ernsthaften Prüfung zu unterziehen und durch eine allseitige Rückkehr zur Verfassung die Behörden de sStaates wieder nnter sich in Einklang zu bringen.

III. Was endlich das Verhalten einfacher Bürger zu verfassungswidrigen Gesetzen betrifft, so finden nnzweifelhaft die Grundsätze über den blos verfassungsmässigen Gehorsam hier ihre volle Anwendung. Für den einzelnen Staatsgenossen ist die Verfassung die oberste, allen andern Befehlen und Anordnungen vorgehende Norm, welcher er unbedingten Gehorsam schuldig ist; die Gesetze haben für ihn nur in so ferne Gültigkeit, als sie verfassnngsgemäss sind; die Verordnungen endlich, wenn und soweit ihnen Gesetzmässigkeit zukommt. Die Anmuthung, einem verfassungswidrigen Gesetze zu gehorchen, ist für ihn ein Widerspruch an sich; und dass der Bürger nicht blos die Form, sondern auch den Inhalt der Gesetze einer Prüfung zu unterziehen, nach dem Ergebnisse derselben aber zu handeln berechtigt ist, ergibt sich einfach daraus, dass er ein Recht nicht blos auf die Form, sondern auch auf den Inhalt der Verfassnng hat.

Hiergegen will denn nun freilich eingewendet werden, dass in einem Staate mit Volksvertretung das gesammte Volk, also auch der einzelne Bürger, seine Rechte gegenüber von der Regierung an seine Repräsentanten abgetreten habe und sich dem fügen müsse, was diese in Staatssachen beschliessen. Dieser Satz ist jedoch in solcher Ausdehnung nicht richtig; es muss vielmehr ein Unterschied gemacht werden. Dass in einem Staate, welcher eine Volksvertretung hat, diese allein berechtigt ist, gemeinschaftlich mit der Regierung gewisse allgemeine Maassregeln vorzunehmen, und dass sie durch ihre Handlungen die Gesammtheit der Bürger und jeden Einzelnen derselben bindet, unterliegt keinem Zweifel. Allein diese Berechtigung einer und diese Verpflichtung andererer Seits findet doch nur statt, insoferne sich die Volksvertretung in ihrer Zuständigkeit hält. Eine Handlung, zu welcher sie selbst kein Recht hat, kann auch kein Recht und keine Rechtspflicht schaffen, sondern ist von Hanse ans nichtig und ohne alle Folgen. Die Zuständigkeit der Volksvertretung aber wird zunächst bestimmt durch die ausdrücklichen Satzungen der Verfassung; und sollten diese etwa schweigen, durch das Wesen und den Zweck der ganzen Einrichtung. Da nun aber selbstredend keine einzige Verfassnngsurkunde besteht, in welcher der Ständeversammlung das Recht einer Mitwirkung zu verfassungswidrigen Gesetzen ausdrücklich eingeräumt ist; und da es eben so unzweifelhaft nicht stillschweigend in dem Wesen der Einrichtung liegt, die Verfassung auf verfassungs-

widrigem Wege zu ändern: so kann auch von einer Ueberlassung einer solchen Befugniss durch das Volk und von einer Verpflichtung zu gehorchen für dieses nicht die Rede sein. Es steht also der einzelne Bürger im Falle eines verfassungswidrigen Gesetzes einfach einem Unrechte gegenüber, zu welchem zuzustimmen er Niemand das Recht gegeben hat, noch auch nur geben konnte. Wenn nun sicher kein Rechtsverständiger behaupten kann, dass die Rechte des Staatsoberhauptes durch eine verfassungswidrige Handlung der Ständeversammlung gültig beschränkt und gekränkt werden können, so sollte folgerichtiger Weise auch keiner den Satz aufstellen, dass die Rechte der Bürger durch eine Handlung solcher Art aufgehoben werden. Es bleibt eben in diesem Falle Alles beim Alten, d. h. beim blos verfassungsmässigen Gehorsam. Die eigenthümlichen Ausnahmsbestimmungen für Verwaltungsbeamte aber haben natürlich keinerlei Bedeutung für Nichtbeamte, sondern sind als Ausnahmen einschränkend zu erklären, d. h. nur von jenen Beamten und für sie in Anspruch zu nehmen.

Ebenso wenig ist die Einwendung durchgreifend, dass die Anerkennung eines Rechtes für jeden einzelnen Unterthanen, einem Gesetze nicht zu gehorchen weil dasselbe nach seiner subjektiven Ansicht verfassungswidrigen Inhaltes sei, zur Anarchie führe, indem keineswegs etwa blos bei wirklich verfassungswidrigen Gesetzen Ungehorsam vorkommen könne und vorkommen werde, sondern auch, sei es aus Unverstand sei es aus bösem Willen, bei den untadelhaftesten Anordnungen. Hier waltet ein grobes Missverständniss ob. Das Recht des einzelnen Bürgers auf blos verfassungsmässigen Gehorsam ist keineswegs gleichbedeutend mit einem Rechte, nach Belieben und ungestraft auch gültige Gesetze nicht zu befolgen, blos weil er dieselben für ungültig hält oder diess wenigstens behauptet. Vielmehr bleibt ein Jeder sämmtlichen gültigen Gesetzen unterworfen und hat er die ganze Schwere der Strafgewalt des Staates, sowie dessen Recht und Macht eine unmittelbare Befolgung der Befehle zu erzwingen, zu befahren, wenn er unbefugt den Gehorsam verweigert. Nichts ist begreiflicher, als dass die Regierung den förmlich ausgesprochenen Ungehorsam eines Bürgers gegen ein Gesetz nicht ruhig hinnimmt, sondern ihn desshalb zur Verantwortung zieht. Sache des eine Nichtbefolgung in Anspruch Nehmenden ist es nun, zu erweisen, dass er im Rechte, das heisst, dass das in Frage stehende Gesetz ein verfassungswidriges ist. Kann er diesen Beweis nicht zur Ueberzeugung der richtenden Behörde liefern, so wird er nicht nur zum Gehorsame angehalten, sondern auch wegen seiner Widersetzlichkeit gestraft. Von Anarchie ist also hier so wenig die Rede, als in allen andern Fällen von Ungehorsam gegen die Gesetze, welche der Staat durch seine Macht und durch sein Strafrecht wieder zur Ordnung bringt; im Gegentheile wird das Ansehen des Staates durch einen solchen Vorgang gekräftigt und werden die Unterthanen

von Gelüsten zu ungerechtfertigtem Ungehorsame geheilt werden. Wenn aber der Richter wirklich die Verfassungswidrigkeit des in Frage stehenden Gesetzes anerkennen muss, und wenn er also in Befolgung der oben aufgestellten Lehre den Angeschuldigten straflos erklärt wegen Nichtbeachtung eines rechtlich gar nicht vorhandenen Gesetzes; so ist auch hier wieder, wie diess sattsam bereits ausgeführt ist, noch lange keine Anarchie vorhanden, sondern vielmehr im Gegentheile Aufrechterhaltung des Rechtes in einzelnen Fällen, in welchen es bedroht war, und Zurückweisung von Beamten in die Schranken ihrer Zuständigkeit, was ebenfalls kein Unglück, sondern im Gegentheile eine Wohlthat für Bürger und Staat ist.

Dass unter solchen Umständen der Entschluss des einzelnen Unterthanen, sich auf seinen blos verfassungsmässigen Gehorsam zu berufen und einem von ihm für verfassungswidrig gehaltenen Gesetze den Gehorsam zu verweigern, für ihn persönlich nichts weniger als unbedenklich ist, und leicht, sei es bei eigener falscher Beurtheilung des Gesetzes sei es bei einem unrichtigen Verfahren des Richters, zu sehr schweren Folgen für den keck Vorangehenden führen kann, bedarf keines Beweises. Es gehört daher jeden Falles grosse Verfassungstreue und entschiedener Muth dazu, sich allen diesen Gefahren auszusetzen; und es ist keineswegs zu erwarten, dass die Fälle sehr häufig sein werden, in welchen das Recht im constitutionellen Staate so sehr auf die Spitze gestellt wird. (Was denn, gelegentlich gesagt, auch die Besorgnisse der Angstmänner sehr zu mindern geeignet sein dürfte.) Wo aber immer die Achtung vor der Verfassung des Landes und das Bewusstsein des staatsbürgerlichen Rechtes so weit getrieben wird und der Einzelne so opferbereit ist, kann es nur als ein erfreuliches Zeichen staatlicher Durchbildung und männlicher Gesinnung betrachtet werden. Fast möchte man so weit gehen zu behaupten, dass selbst ein Missgriff von Seiten eines Bürgers nicht viel weniger erfreulich sei, indem einer Seits die Gesinnung sich als die nämliche erweise, auf der andern Seite die Staatsgewalt durch Aufrechterhaltung ihres Rechtes, zum mindesten gesagt, nichts verliere.

4.

Ueber die Benutzung der ständischen Verhandlungen zur Auslegung von Gesetzen.

Unter den manchfachen Folgen, welche die Theilnahme der Ständeversammlungen an der Gesetzgebung erzeugt, ist keine der unbedeutendsten die Jedem eröffnete aktenmässige Einsicht in die Geschichte der Gesetzeserzeugung und die Aufhäufung höchst zahlreicher und umfassender Materialien zur Auslegung. In den constitutionellen Staaten treten uns die neuen Gesetze nicht unversehens, bereits vollendet und gleichsam gewappnet entgegen, wie eine Minerva aus einem Jupitershaupte; sondern wir wohnen ihrer Bildung von dem ersten Vorschlage an durch alle Stadien und Schicksale der Entwickelung bei, genau unterrichtet über die allgemeinen Absichten und über die Begründungen der einzelnen Sätze. Und wenn denn endlich das Gesetz zur Nachachtung und Anwendung bekannt gemacht ist, wenn es somit genau und richtig verstanden werden muss: so liegen neben dem kahlen Texte des Gesetzblattes noch kleine Berge von erläuternden Urkunden. Da sind: der erste Entwurf der Regierung, begleitet mit Motiven und Einführungsvortrag; der Hauptbericht der zur Begutachtung gewählten ständischen Commission; die Protokolle über die Verhandlungen, mit den Aeusserungen und Anträgen der Ständemitglieder, den Erklärungen der Regierungs-Commission, den Beschlüssen der Kammer; die Mittheilungen über das Geschehene an die andere Kammer; von dieser wieder die Protokolle; häufig Rückäusserungen und Gegenvorschläge derselben, mit den dadurch weiter hervorgerufenen Berichten, Verhandlungen und Beschlüssen; Schlusserklärungen an die Regierung; letzte Antworten derselben; vielleicht noch Verhandlungen über die formelle Redaktion, Beschwerden über Fehler in derselben, nachträgliche Erläuterungen. In allen diesen Aktenstücken aber sind Nachrichten enthalten über die Absichten und Ansichten der

Factoren der Gesetzgebung und einzelner ihrer Mitglieder, Erläuterungen, Verwahrungen, Voraussetzungen. Kurz, wenn bei den auf andere Weise zu Stande gekommenen und nur in ihrer Endabfassung bekannten Gesetzen nicht selten über Unbekanntschaft mit dem Willen des Gesetzgebers geklagt werden muss, ist hier des Guten beinahe zu viel.

Und zwar ist kein Theil der Gesetzgebung und des Rechtes, welcher durch diesen Zustand nicht berührt würde. Unser Zeitalter ist ein gesetzreiches. Wenn eine ständische Verfassung auch nur erst einige Jahrzehende besteht, so sind doch immer schon, ausser den nöthigen Finanzgesetzen, neue Normen über strafrechtliche und über civilrechtliche Materien, über gerichtliches und aussergerichtliches Verfahren gegeben; das öffentliche Recht pflegt ohnediess eine Umwandlung erhalten zu haben, und auch an der Polizeigesetzgebung wird viel zugesetzt, verbessert und verbösert. Nicht selten sind ganze Gesetzbücher das Ergebniss dieser Thätigkeit.

Es ist somit nicht sowohl zu verwundern, dass schon wiederholte Versuche gemacht worden sind, das Verhältniss der oben aufgeführten Materialien zum Texte der Gesetze und die Art und Weise ihrer Verwendung zum Behufe der Auslegung wissenschaftlich genau zu bestimmen; als es vielmehr Staunen erregen muss, dass eine in diesem Grade praktisch wichtige Frage so spät die gehörige Aufmerksamkeit auf sich zog. Wenn aber von denjenigen Rechtsgelehrten, welche sich bis jetzt über diesen Gegenstand äusserten, sehr divergirende Ansichten geltend gemacht werden, so dass, je nachdem die eine oder die andere als die richtige angesehen und angewendet wird, auch wesentlich verschiedene, tief in's Leben eingreifende Ergebnisse folgen: so scheint es sehr an der Zeit zu sein, diesem Widerstreite der Meinungen wo möglich ein Ende zu machen und der richtigen Lehre die allgemeine Anerkennung zu verschaffen. Es handelt sich hier möglicherweise von Leben, Freiheit und Ehre, von den staatsbürgerlichen Rechten und ihren Garantieen, von Thronfolgerecht und Thronfolgeordnung, über welche so oder anders entschieden werden muss, je nachdem diese oder jene Anwendung von den Auslegungsmitteln gemacht wird. Die zur Entscheidung zu bringenden Fragen aber sind doch nicht so verwickelt, dass nicht eine gemeinschaftliche Ueberzeugung sollte zu Stande zu bringen sein.

Die im Folgenden versuchte Ausführung ist bestimmt, zu dieser Vereinigung beizutragen [1]).

1) Die vorliegende Abhandlung erschien zuerst im Archive des Criminalrechts, 1843, Stück 2 und 3. Sie wird hier im Wesentlichen unverändert gegeben, da die ausgeführten Ansichten auch itzt noch, nach wiederholter Prüfung, die Ueberzeugung des Verfassers sind; doch sind manchfache Zusätze und einige Modificationen beigefügt.

I.

Gegenwärtiger Stand der Ansichten.

Das Verdienst der ersten Anregung nicht nur, sondern auch einer alsbaldigen Formulirung von Lehrsätzen hat sich C. G. v. Wächter in seinem Commentar. de lege Saxon. VIII. Febr. 1834, (Lips., 1835,) und darnach in seinen «Abhandlungen aus dem Strafrecht» (Leipzig, 1835), erworben. Seit dem dadurch gegebenen Anstosse hat eine bedeutende Anzahl von Rechtsgelehrten theils in eigenen Schriften, theils gelegentlich sich mit der Frage beschäftigt, bald ganz zustimmend, bald nur zum Theile, bald endlich entschieden Widerspruch einlegend. So haben sich denn drei von einander wesentlich verschiedene Ansichten gebildet, von welchen die erste den sämmtlichen Aeusserungen der gesetzgebenden Factoren eine, näher bestimmte, Bedeutung beimisst, die zweite nur einigen derselben eine solche einräumt, eine dritte endlich gar keinen Werth auf sie legen will. — Es sind von jeder dieser Ansichten nachstehend die Sätze, deren Begründung, endlich die Anhänger aufzuführen [1]).

I. Wächter's Ansicht geht von dem allgemeinen Satze aus, dass die ein Gesetz anwendende Behörde den nachweisbaren Sinn des Gesetzes zu befolgen habe, und dass sie desshalb auch die Worte des Gesetzes in dem von dem Urheber nachgewiesenermassen damit verbundenen Sinne anwenden müsse, unbekümmert darum, ob etwa diese Worte mehr oder weniger ausdrücken, als diesen Sinn. Als der nachweisbare Sinn erscheint ihm aber:

1) derjenige, über welchen sich Regierung und Stände förmlich vereinbaren, z. B. durch ansdrücklichen Ausspruch einer Voraussetzung von der einen und eben so ausdrückliche Zustimmung zu derselben von der andern Seite. Gleichgestellt einer ausdrücklichen

---

1) Wenn im Nachstehenden nur deutsche Rechtsgelehrte angeführt werden, so geschieht diess, weil, so weit dem Verf. bekannt ist, kein französischer oder englischer Rechtsgelehrter sich mit der vorliegenden Frage näher befasst hat. Selbst in den Monographieen über Gesetzesauslegung von Mailher de Chassat, (Traité de l'interprétation des lois, Paris, 1822), und von F. Lieber, (Legal and political hermeneutics, Boston, 1839), wird der Gegenstand ganz übergangen. Und wenn sich in dem, manchfach bemerkenswerthen, Werke J. P. Bishop's, Commentaries on the criminal law, Ed. 2, Bost., 1858, S. 96, eine Ansicht ausgesprochen findet: so ist dieselbe so durchaus ohne nähere Begründung oder Ausführung apodictisch hingestellt, dass es genügt, sie bei derjenigen deutschen Auffassung, mit welcher sie stofflich zusammenfällt, kurz anzuführen. Am meisten darf man sich noch wundern, dass auch in den beiden klassischen Werken über parlamentarisches Verfahren von May (Law, privlieges, procedings of Parliament. Ed. 3, Lond., 1855,) und Cushing (Elements of the law and practice of legislative assemblies. Bost., 1856) der Gegenstand gar nicht erwähnt ist. Zwar beschäftigen sich dieselben nur mit Verfertigung von Gesetzen bis zu ihrer Promulgation, und nicht mit ihrer späteren Auslegung; allein es wäre doch reichliche Gelegenheit gewesen, sich über die rechtliche Bedeutung bestimmter Arten von Aeusserungen und Mittheilungen auszusprechen, z. B. der Motive, der Erklärungen der Regierung oder eines Hauses an das andere über den Sinn einer Bestimmung u. s. w.

Zustimmung ist Stillschweigen, wenn sich der andere Theil ausdrücklich über den Sinn erklärte, den er einer Stelle zuschreibe;

2) der in den Regierungs-Motiven oder in den Erklärungen der Regierungs-Commission angegebene Sinn, falls die fragliche Stelle des Gesetzes nach dem von der Regierung übergebenen Entwurfe unverändert von den Ständen angenommen wurde;

3) der in dem ständischen Commissions-Berichte ausgedrückte, wenn von dieser Commission eine Aenderung oder ein Zusatz vorgeschlagen, diese aber von den Kammern und von der Regierung durchaus angenommen und in das Gesetz eingeschaltet wurden;

4) der von einem einzelnen Ständemitgliede ausgesprochene, wenn dasselbe einen Vorschlag machte, welcher, unverändert von der Regierung und von beiden Kammern angenommen, in das Gesetz überging. Eine Ausnahme von diesem Satze soll nur dann eintreten, wenn die Kammern zwar den Antrag, so wie er gestellt wurde, angenommen, allein demselben ein anderes Motiv in ihrer amtlichen Erklärung an die Regierung unterlegt haben, dem auf solche Weise begründeten Antrage aber einfach von der Regierung zugestimmt wurde. Im Uebrigen ist den nur zur Unterstützung ihrer Abstimmungen abgegebenen Aeusserungen und Motivirungen der einzelnen Kammermitglieder kein Werth für die Auslegung des Gesetzes eingeräumt;

5) der gemeinschaftlich von der Einen Kammer und von der Regierung anerkannte Sinn einer Stelle, falls die andere Kammer ohne Widerspruch gegen diese Auslegung die Stelle annahm;

6) der von Einer Kammer gefasste und von der Regierung nicht widersprochene Beschluss, dass ein von der Regierung vorgeschlagener oder auf andere Weise in Antrag gebrachter Satz desshalb wegzulassen sei, weil er sich von selbst verstehe. Selbst wenn theoretisch diese Ansicht bestritten werden könnte, sei sie jetzt als der Wille des Gesetzgebers anzusehen.

Angefügt werden noch zwei wichtige Sätze. Einmal, dass gelegentliche, aber in kein Gesetz aufgenommene, Aeusserungen über den Sinn und die Anwendung eines bereits bestehenden Gesetzes, seien solche nun in den Motiven der Regierung oder in den Berathungen und selbst den Beschlüssen der Kammer enthalten, keine zwingende Auslegungsnormen für die anwendende Behörde seien, weil ein bestehendes Gesetz nur durch ein gehörig promulgirtes Gesetz oder durch Gewohnheitsrecht, nicht aber durch einfache ständische Beschlüsse oder durch Bemerkungen der Regierung abgeändert werden könne. Zweitens, dass eine von der Regierung zwar

formell richtig bekannt gemachte, allein von der gemeinschaftlichen Uebereinkunft mit den Ständen materiell abweichende Gesetzesstelle keine zwingende Kraft habe, sondern von den anwendenden Behörden als nicht vorhanden zu betrachten sei, bis ein späteres Gesetz die nöthige Verbesserung habe eintreten lassen. Uebrigens werden hier einige Ausnahmen gestattet [1]).

Diese Ansicht fand bald vielfachen Beifall. Wörtlich nahm sie Hepp auf in seinen Commentar des württembergischen Strafgesetzbuches [2]); den Tex übertrug sie, mit weiter ausführenden Bemerkungen begleitet, in's Holländische [3]); in einer eigenen Dissertation wiederholte, kaum in andere Worte gefasst, die wesentlichsten Punkte derselben Schletter [4]); und auch der Verfasser der gegenwärtigen Bemerkungen schloss sich, mehr nur in untergeordneten Punkten Modificationen verlangend, denselben an [5]). Kürzere, aber bündige, Zustimmungen gaben ab Gross [6]) und Zehntner [7]); und auch die ganz allgemeine Billigung der Verwendung ständischer Verhandlungen zur Auslegung der Gesetze, wie sie Hartitzsch [8]), Pfeiffer [9]) und Pözl [10]) aussprachen, ist wohl hierher zu zählen [11]).

---

1) S. Wächter, De lege Saxonica d. VIII. m. Febr. a. 1834 lata Comment., Lips. 1835, S. 46—57; Ders., Abhandlungen aus dem Strafrechte, Leipz., 1835, Bd. I, S. 242—49.; Ders., Handbuch des württh. Privatrechts, Stuttg., 1842, Bd. II, 1, S. 147—150; Ders., Ueber Gesetzes- und Rechtsanalogie im Strafrechte, im Arch. d. Crim.-Rechts, 1844, S. 413 fg. und 535 fg.

2) S. Commentar, Bd. 1, S. 42 fg. Die einzige, ganz richtige, Modification, welche in Note 29, S. 43 gemacht ist, wird später ihre Berücksichtigung finden. Noch mag verglichen werden die Abhandlung desselben Verfassers: die Analogie in den verschiedenen Richtungen ihrer Anwendbarkeit auf dem Gebiete des Strafrechtes, im Arch. des Crim.-Rechts, 1846, S. 100 fg., 161 fg.

3) S. van Hal et den Tex, Bydragen, 1836.

4) S. Schletter, Diss. de subsidiis interpretationis legum ex iis, quae in comitiis acta sunt, petendis. Lips., 1839. Der Verfasser stellt folgende Sätze auf: Zuerst seien gleichlautende Erklärungen beider Kammern zu beachten, mit Hintansetzung der etwa von einzelnen Mitgliedern oder selbst von Commissionen geäusserten abweichenden Ansichten. An Bedeutung stehen denselben gleich die von der Staatsregierung oder in ihrem Namen gegebenen, von den Kammern aber nicht widersprochenen Erklärungen. Ihnen zunächst kommen einseitige, von der andern Kammer nicht widersprochene, Erklärungen Einer Kammer. Hierauf folgen die von den Commissionen unwidersprochen vorgebrachten Erläuterungen. Endlich seien die nicht mit andern vertauschten Motive eines einzelnen Antragstellers zu beachten.

5) S. meine Verantwortlichkeit der Minister. Tüb., 1837. S. 176 f., und mein Staatsrecht des K. Württemberg. 2. Aufl., Tüb., 1840, S. 101 fg. In wie ferne schon in diesen Schriften, namentlich in der letztern, Abweichungen von Wächter's Ansicht vorkommen, und welche andere noch weiteres Nachdenken hat aufstellen lassen, wird sich unten von selbst ergeben.

6) S. Criminalgesetzbuch für das K. Sachsen, 1838, S. IV fg.

7) In von Jagemann und Nöllner, Zeitschrift für deutsches Strafverfahren, Bd. 1, S. 429 fg.

8) S. seine Ausgabe des sächsischen Criminal-Gesetzbuches, 1840, S. V fg.

9) S. Dessen praktische Ausführungen, Bd. VI, 1841, S. 138 fg.

10) S. Dessen Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts. 2. Aufl., München, 1854, S. 32.

11) Nicht mit Bestimmtheit mag dagegen die Zustimmung jener Schriftsteller in Anspruch genommen werden, welche zwar die Wichtigkeit der ständischen Verhandlungen für die Auslegung anerkennen, allein ausdrücklich bemerken, dass die Art der Anwendung noch sehr bestritten sei. So z. B. Zachariä, deutsches Staatsrecht, 2. Aufl., Gött., 1853, S. 11. und von Rönne, Staatsrecht der preussischen Monarchie. Leipz., 1856, Bd. I. S. 77.

II. Eine zweite Klasse bilden diejenigen Rechtsgelehrten, welche der bisher besprochenen Theorie nur zum Theile beistimmen, wesentliche Punkte derselben in Abrede ziehend. Es sind hier zu nennen: Krug, Milhauser und Mittermaier. Dieselben sind übrigens wieder unter sich bedeutend verschiedener Ansicht.

1) Krug [1]) stellt die Grundlage, von welcher Wächter und seine Anhänger ausgehen, wenigstens zum Theile in Abrede. Er ist nämlich der Meinung, dass nur bei einem an sich unklaren Gesetze von einer künstlichen Auslegung die Rede sein könne; nicht aber auch da, wo die Worte des Gesetzes unzweideutig lauten. In dem letzten Falle könne nämlich zwischen Wort und Gedanken keine Verschiedenheit angenommen, und müsse vielmehr davon ausgegangen werden, der Gesetzgeber habe in dem Augenblicke, als er das Gesetz gegeben, auch den an sich unrichtigen Gedanken wirklich gehabt, was immer er vorher oder nachher gedacht und gewollt haben möge. Auch könne der Bürger unmöglich auf den Gedanken kommen, dass der Gesetzgeber etwas Anderes für ihn habe bestimmen wollen, als die deutlichen Worte besagen. Endlich sei nicht der Wille des Gesetzgebers an sich, sondern nur der in der Form des Gesetzes ausgedrückte und bekanntgemachte Wille das Gesetz, d. h. befehlende Norm. Bei zweideutiger Fassung sei dies anders; hier sehe Jeder die Nothwendigkeit einer Auslegung ein, und müsse sich diese, wie sie nach den Regeln der Wissenschaft laute, gefallen lassen. In diesem Falle mögen denn auch unter anderen geschichtlichen und logischen Hülfsmitteln Landtagsverhandlungen zur Auslegung angewendet werden. Darüber, wie die Landtagsverhandlungen am passenden Orte zu gebrauchen seien, werden dann ausführliche Regeln vorgetragen, welche im Wesentlichen mit den unten vertretenen Aufstellungen übereinstimmen [2]). — Somit bestreitet denn Krug nicht sowohl die behauptete Art der Anwendung, als das Recht dazu überhaupt in einer gewissen Reihe von Fällen.

2) Milhauser scheint die Wächter'sche Lehre an und für sich als richtig anzuerkennen [3]); allein er räumt eine Anwendbarkeit der ständischen Verhandlungen zur Gesetzesauslegung nur für den Fall ein, wenn der Sinn der Worte zweifelhaft sei, oder der zunächst klare Sinn im Vergleiche mit andern Stellen des Gesetzes eine Lücke oder einen Widerspruch zeige. Namentlich sei die Nichtanwendbarkeit dann zu behaupten, wenn das Pro-

---

1) Dieser Rechtsgelehrte entwickelt seine Ansicht zuerst in den Jahrbüchern für sächs. Strafrecht, 1840, Bd. I, Heft 2, S. 249 fg.; weiter ausgeführt hat er sie in seinen „Grundsätzen der Gesetzauslegung in ihrer Anwendung auf die neueren deutschen Strafgesetzbücher," Leipzig, 1848.

2) Allerdings sind nicht unbedeutende Abweichungen im Einzelnen; dieselben werden unten, so weit es nöthig erschien, besonders berücksichtigt werden.

3) Milhauser, Das Staatsrecht des K. Sachsen, Bd. I, 1839, S. 11, Note k.

mulgirte mit dem zwischen Regierung und Ständen Verabredeten nicht übereinstimme. Dies könne für die Stände ein Grund sein, den Minister verantwortlich zu machen; gebe aber dem Ausleger nicht das Recht, an die Stelle des Bekanntgemachten das Bekanntzumachende zu setzen.

3) Anders Mittermaier [1]). Er spricht sich über die so eben erwähnte Frage nicht aus; wohl aber zieht er seiner Seits den Werth der verschiedenen durch die Verhandlungen zwischen Regierung und Ständen zu Tage geförderten Aeusserungen für eine Auslegung der Gesetze theilweise in Abrede. Er will nämlich zwar dem Richter gestatten, sie als wichtige Materialien zu benutzen und geeignet zu prüfen; allein er rathet, denselben nicht unbedingt zu folgen, sondern bei der Auslegung die allgemeinen Regeln im Auge zu behalten. Den Einzelnen aber bemerkt er über die verschiedenen Arten dieser Erklärungen Folgendes:

a) Die Regierungs-Motive enthalten wichtige Materialien zur Erkenntniss des richtigen Sinnes; allein sie seien nur mit grosser Vorsicht zu benutzen, da sie häufig nur die individuelle Ansicht ihres Redakteurs, nicht aber die wohlgeprüfte Ansicht der Regierung enthalten. Auch darauf, dass denselben in den Kammern nicht widersprochen worden sei, könne deren positive Zustimmung nicht geschlossen werden, weil der Widerspruch für überflüssig erachtet, oder durch Zufall und im Geschäftsdrange unterlassen worden sein könne.

b) Die in den Commissions-Berichten enthaltenen Sätze können so wenig als die Ueberzeugung der drei Factoren, oder auch nur der betreffenden Kammer erachtet werden, dass sie vielmehr häufig nicht einmal den Sinn der Mehrheit der Commission enthalten, sondern nur eine individuelle Ansicht des Berichterstatters.

c) Die Begründungen von Anträgen durch die sie veranlassenden Kammermitglieder seien nur als die einzelne Ueberzeugung derselben zu betrachten, zuweilen selbst nur als ein vorgeschobener Vorwand. Der Antrag könne aus sehr verschiedenen, selbst widersprechenden Gründen angenommen worden sein; und Stillschweigen über die Motivirung des Antragstellers beweise lediglich keine Billigung von Seiten der Kammer.

d) Wichtiger seien die Erklärungen der Regierungs-Commission, allein doch auch nur, wenn sie amtliche Mittheilungen im Auftrag des Regenten machen, welche dann natürlich die Ansicht der Regierung enthalten; allein die im Laufe der Debatten erfolgenden Antworten, welche ohne specielle Instruktion ertheilt werden, seien ebenfalls nur als individuelle Ansicht, wohl sogar als eine absicht-

1) S. Dessen Strafgesetzgebung in ihrer Fortbildung. Beitr. 1. Heidelb., 1841, S. 217 fg.

liche Ausweichung vor der Wahrheit zu betrachten. Namentlich sei der Richter nicht gebunden durch die Erklärung eines gegen die Aufnahme einer Bestimmung sich desshalb, weil es sich von selbst verstehe, erklärenden Regierungs-Commissärs. Auch hier liege nur individuelle Ansicht und keine authentische Erklärung vor.

e) Nicht bindend für die auslegende Behörde seien die Entscheidungen einzelner Fälle, welche als Beispiele oder Antworten auf dringende Fragen von irgend einer Seite gegeben werden. Theils seien sie nicht selten absichtlich ausgeschmückt und übertrieben, theils nur die, nicht einmal ruhig überlegte, Ansicht eines Einzelnen.

Regeln über die empfohlene vorsichtige Benutzung einiger dieser Arten von Aeusserungen sind nicht gegeben. Und da auch die gewöhnliche Theorie der Gesetzesauslegung von diesen Einzelnheiten und Feinheiten der Erforschung der ratio legis schweigt: so scheint dem Takte und der Personenkenntniss des Auslegenden die Würdigung in jedem einzelnen Falle überlassen werden zu wollen. Jeden Falles ergibt sich übrigens, dass eine genaue Kenntniss und richtige Würdigung der landständischen Verhandlungen als nothwendig für ihn erachtet wird.

III. Den bisher aufgeführten Ansichten insgesammt treten nun aber, soweit sie den ständischen Verhandlungen eine Bedeutung für die Gesetzeserklärung beilegen, entschieden entgegen Schüler [1]), der Amerikaner Bishop [2]), vorzüglich aber Schaffrath in einer der Frage ausdrücklich gewidmeten Schrift [3]). Während der Erstgenannte sich zunächst nur dagegen erklärt, dass mündliche Versicherungen und Versprechen der Regierungs-Commission über den zweifelhaften Sinn einer Geseztesstelle als verbindlich anzuerkennen seien, und er nur wegen seiner, freilich mehr angedeuteten als ausführlich entwickelten, Begründung dieses Satzes zu den entschiedenen Gegnern einer principalen Benutzung der ständischen Schriften zu rechnen ist; Bishop aber mit zwar sehr bestimmten aber kaum gehörig erwogenen und jeden Falles ganz unmotivirten Worten ausspricht, »dass man weder zu untersuchen habe, welchen Sinn einzelne Gesetzgeber mit bestimmten Worten verbinde, noch die Protokolle der Versammlung, die Ausschussberichte oder die gehaltenen Reden zu Rathe ziehen dürfe, sondern lediglich die Worte in dem Lichte allen umgehenden Verhältnisse (?) beachten soll:« umfasst Schaffrath die ganze Frage, sie nach allen Seiten beleuchtend. Die von ihm aufgestellte Theorie ist aber folgende:

---

1) S. Schüler, Beiträge zur Beurtheilung des Criminalgesetzbuches für Sachsen. Jena, 1839, S. 8—10.

2) Bishop, J. P., Commentaries on the criminal law. I. E. 2. Bost., 1858, S. 96.

3) S. Schaffrath, Theorie der Auslegung constitutioneller Gesetze nach constitutionellem Staats- und gemeinem deutschen Rechte. Leipz., 1842, IV und 108, S. 12.

Gesetz für die Unterthanen ist nur der förmlich und vorgeschriebenermassen ausgesprochene und erklärte Wille des Gesetzgebers; nicht aber auch eine blosse Absicht desselben. Der Wille der gesetzgebenden Gewalt kann aber nur ausdrücklich erklärt werden, nicht etwa auch durch sprechende Handlungen und Schlüsse aus demselben. Besonders ist dies der Fall bei Versammlungen, welche nur auf ausdrückliche Fragen durch Abstimmung und Beschluss der einzelnen Personen sich aussprechen können, nicht aber stillschweigend, als wozu sie, bei ihrer Vielzahl, physisch unfähig sind. Auch schreiben die sämmtlichen Verfassungen ausdrücklich Zustimmung, Abstimmung, Unterschrift, Bekanntmachung der verschiedenen Factoren der Gesetzgebung zu, somit lauter ausdrückliche Erklärungen. Ein Gesetz ist der vollständige Wille des Gesetzgebers, und bedarf daher keiner materiellen Ergänzung aus andern Schriften; nur die im Gesetze selbst zu schöpfende Erklärung gilt, nicht aber auch andere Erklärungen ausserhalb des Gesetzes. Das Gesetz muss ferner an und für sich verständlich sein, nicht erst durch andere Hülfsmittel; denn nur das Gesetz wird allen Unterthanen zugänglich, und nur das Gesetz sind sie zu kennen schuldig. Daher darf denn auch die Auslegung nur aus dem Gesetze selbst schöpfen. Andere Erklärungen der gesetzgebenden Gewalt können nur etwa den schon richtig gefundenen Sinn bestätigen, nicht aber selbst nachweisen; namentlich haben die landständischen Schriften verschiedener Art den letzteren Zweck gar nicht, indem ihnen nur eine politische Absicht zu Grunde liegt, nämlich die Ueberredung der übrigen Factoren, und sie oft nicht einmal die wahre Ansicht des Ausstellers enthalten. Eine Vermuthung der Uebereinstimmung in den Motiven ist eine blosse Fiction; nicht über die Motive, nur über die Worte des Gesetzesentwurfs wird abgestimmt. — Was nun aber die Auslegung der Gesetze betrifft, so hat man vor Allem den wahren und den wirklichen, nicht blos den möglichen u. s. w. Willen des Gesetzgebers zu erforschen. Sodann aber ist es nicht dieser Wille an sich, welcher ausgelegt werden soll, sondern die in den Worten des Gesetzes bestehende Erklärung desselben. Nur die Worte sind Gegenstand und Bedingung der Auslegung, denn es genügt nicht, dass die gesetzgebende Gewalt ihren Willen hat aussprechen wollen, darüber berathen hat, sondern es handelt sich von der Ausführung, d. h. der wirklich ausgesprochenen Erklärung. So lange der Wille nicht in gehöriger Form ausgesprochen ist, ist er auch nicht Gesetz, somit auch nicht als solches auszulegen. Zweifel aber, welche nur durch die Beachtung anderweitiger Schriften und Rechtsgeschäfte, nicht aber durch die Worte des Gesetzes selbst, entstehen, sind nicht Zweifel und Ungewissheiten hinsichtlich des Gesetzes. Ist das Gesetz an sich unvollständig oder nicht verständlich, so ist es auch einer Auslegung nicht fähig, somit auch nicht bedürftig. Der Ausleger darf keinen Willen in das

Gesetz hineintragen. Die ständischen Verhandlungen sind überdiess von diesem ganz verschieden, sind heterogene Geschäfte. Nur die Worte des Gesetzes selbst sind unmittelbare Quellen der Auslegung, die weiteren Schriften und Verhandlungen nur Beweismittel und Bestätigungen für die auf dem richtigen Wege gefundenen Ergebnisse; sie sind mittelbare, secundäre, zufällige Quellen. Soll ausser dem Gesetze auch noch etwas Anderes den Willen des Gesetzgebers enthalten, so muss es auch als Gesetz bekannt gemacht sein. Der Hauptfehler der gewöhnlichen (Wächter'schen) Auslegungsmethode ist, dass etwas, was gar nicht Gesetz ist, sogar noch über dieses gestellt wird. Daher kann denn namentlich auch von einer Aufhebung einer Stelle im Gesetze durch dergleichen äusserliche Mittel nicht die Rede sein; eine solche ist nur durch eine andere Gesetzesstelle erlaubt, so dass das Gesetz wieder mit sich in Uebereinstimmung gebracht wird. Dem gemäss ist denn das Ergebniss: dass die sämmtlichen landständischen Schriften und Verhandlungen als Quellen der Auslegung nicht anwendbar sind, so oft sie mit dem Wortverstande oder dem, quantitativen und qualitativen, Sinn des Gesetzes nicht übereinstimmen; dagegen mögen sie gebraucht werden als formelle Hülfs- und Beweismittel, namentlich zur grammatikalischen oder declaratorischen Auslegung und zur Aufklärung von Dunkelheiten des Ausdruckes.

2.

Feststellung der Streitpunkte.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass es sich nicht etwa blos von einer Meinungsverschiedenheit über einzelne Schlussfolgerungen oder untergeordnete Fragen handelt, sondern dass der Gegenstand bis in seine letzten Grundlagen streitig ist. Es ist daher auch, soll ein Verständniss erzielt werden, nothwendig, nichts in der Untersuchung vorauszusetzen, sondern eine Prüfung der ersten Begriffe vorzunehmen, und erst nach deren Feststellung zu der, verhältnissmässig leichteren sowohl als unbedeutenderen, Erörterung der Einzelnfragen überzugehen. Die Endergebnisse können nicht dieselben sein, je nachdem man, mit Wächter, die Ausfindigmachung des beabsichtigten Willens des Gesetzgebers als Recht und Ziel der Auslegung annimmt, oder, in Uebereinstimmung mit Schaffrath, das Wort des bekannt gemachten Gesetzes als die Grenze der Auslegungserlaubniss ansieht.

Vor Allem muss daher die Frage untersucht werden, ob der Ausleger den Sinn eines bestimmten Gesetzes nur aus den formell promulgirten Worten desselben und denen anderer Gesetze aufzufinden berechtigt und verpflichtet ist; oder ob er auch noch anderweitige Mittel gebrauchen darf, um den eigentlichen, im fraglichen Gesetze aber nicht vollkommen ausgedrückten, Willen des Gesetzgebers aufzufinden?

Eine zweite, jedoch allerdings minder eingreifende, Frage ist sodann, ob eine Untersuchung der letztangedeuteten Art bei allen Arten von Gesetzen stattzufinden hat; oder aber nur bei solchen, welche die Mangelhaftigkeit ihrer Abfassung schon an der Stirne tragen, dagegen nicht bei den Gesetzen, welche den Unterthanen als unzweifelhaft und klar erscheinen müssen?

Erst wenn die Antwort auf diese beiden Fragen dahin ausfallen sollte, dass allerdings ausser den Textesworten auch noch weitere Auslegungsquellen benutzbar seien, kann von einem Fortschreiten zu der weiteren Frage die Rede sein: ob die ständischen Verhandlungen und Schriften ein geeignetes Mittel zur Auffindung des wahren Willens des Gesetzgebers sind, oder ob etwa dieselben sämmtlich nur unsichern und zweifelhaften, somit zu einer verlässigen Gesetzesauslegung und -Anwendung unbrauchbaren Stoff an die Hand geben können?

Wäre auch diese Frage im Allgemeinen zu Gunsten der ständischen Schriften und Verhandlungen beantwortet, so würde es sich dann schliesslich von einer genauen, absoluten und relativen, Würdigung der verschiedenen Arten von Aeusserungen handeln, wobei sich dann ergeben würde, in wie fern die bis itzt aufgestellten Sätze richtig sind.

3.

Sind Gesetze blos aus sich selbst, oder auch aus anderen Quellen auszulegen?

Ueber diese Frage sind, wie bemerkt, ganz entgegengesetzte Ansichten aufgestellt. Nach der einen Meinung, welche man wohl als die gegenwärtig gemeinhin angenommene bezeichnen darf, hat der Wille des Gesetzgebers, wie immer er aufgefunden sein mag, an die Stelle der bekannt gemachten Worte zu treten, und ist er von den Unterthanen zu befolgen. Die entgegenstehende, von Wenigen getheilte, Ansicht aber glaubt den Willen des Gesetzgebers lediglich in den promulgirten Worten erkennen zu dürfen [1]. — Es ist nothwendig, zuerst zu untersuchen, in wie ferne etwa die eine oder die andere dieser Theorien die Wahrheit verkennt oder wenigstens das richtige Maass nicht hält, und erst dann die als gültig erscheinenden Grundsätze selbst zu formuliren. Allein auch zu einer solchen Kritik bedarf es bestimmter Anhaltspunkte. Und somit beginnen wir damit, einige Sätze aufzustellen, gegen welche wohl von keiner Seite her etwas wird eingewendet

1) Die oben aufgeführte mittlere Ansicht ist hier, bei der Erörterung der allgemeinen Frage, ob ausser den Worten der Gesetze noch andere Auslegungsmittel zulässig seien, nicht besonders zu berücksichtigen. Ueber diese allgemeine Frage ist sie im Wesentlichen einverstanden mit der gewöhnlichen Meinung. Ihre Verschiedenheit von dieser betrifft erst das Einzelne der verschiedenen ständischen Schriften und Erklärungen oder die Fälle der Anwendbarkeit.

werden können, und von welcheu ans doch zur Wahrheit gelangt werden mag.

1) Es gehört zu dem Begriffe eiues Gesetzes, dass es **bekannt** gemacht ist. So lange die vom Gesetzgeber gewollte Bestimmung nur noch in seiuer Absicht liegt, aber den Unterthanen nicht mitgetheilt wurde, ist der verbindende Act der Gesetzgebung noch nicht beendigt.

2) Diese Bekanntmachnng muss anf die **herkömmliche** oder, wo solches genaner bestimmt ist, auf die **gesetzliche Weise** geschehen, weun sie als erfolgt soll betrachtet werden können. Der Unterthan ist allerdings schuldig, die sämmtliehen Gesetze zu kennen; allein es kann ihm dieses vernünftigerweise, und auch nach den positiven Bestimmungen der meisten Staaten, nur dann zugemuthet werden, wenn die Bekanntmachung auf eine bestimmte, sicher erkennbare und nicht zu übersehende Weise geschehen ist. Nicht selten sind bestimmte Formen für diese Bekanntmachung vorgeschrieben, wie z. B. eine bestimmte Ueberschrift oder Berufung, die Unterzeichnung eines Ministers u. dergl.; anch diese Formen müssen beobachtet sein, wenn die Bekanntmachnng als eine richtige und beachtenswerthe gelteu soll.

3) Der Uuterthan hat den **wahren** Sinn des Gesetzes, nnd **nur** den wahreu Sinn desselben, zu kennen und zu beobachten. Die Behauptung des entgegengesetzten Satzes enthält eine Absnrdität. Zur Erkennung dieses wahreu Sinnes dient aber die Auslegung, deren somit jedes, auch das ganz fehlerlos abgefasste, Gesetz bedarf; nnd zwar sowohl für sich allein, als im Zusammenhange mit dem gesammten Rechtssysteme.

4) Die **Worte** des Gesetzes sind die **Form**, in welcher der Gesetzgeber seinen Willen verkörpert, nicht aber dieser selbst. Diese Form kann bei ungeschickter Handhabnng der Sprachregeln oder nachlässiger Berücksichtigung des Inhaltes, mangelhaft seiu, ohne dass der Wille des Gesetzgebers diesen Fehler ursprünglich theilt.

Tritt man nnn von diesem Standpnnkte den beideu entgegengesetzten Theorieen näher, so findet sich, dass

die **gemeine Meinung** nicht sowohl einen Beweis der von ihr angenommeuen Sätze liefert, oder auch nur dieselben bestimmt aufstellt, ordnet und begrenzt, als vielmehr die Bekanntschaft mit ihnen und ihre Wahrheit als sich vou selbst versteheud voraussetzt. Erst aus deu Sätzen, welche sie hinsichtlich der einzelnen von ihr als zulässig erachteten Quelle aufstellt, ergibt sich die Bedeutnng nnd der Umfang der Lehre vollständig. Da nnn wirklich, wie sich unten das Weitere ergeben wird, diese Ansicht in der Hauptsache richtig ist, so mag denn auch hier, zur Vermeidung von Wiederholungen, eine solche Auseinandersetznng unterlassen werden. Allein nicht übergangen

werden darf, dass eine nähere Betrachtung auf mehrere, keineswegs unbedeutende Ausstellungen führt, indem der Grundsatz, dass die Gesetze auch aus anderweitigen Quellen als aus den Worten selbst auszulegen seien, allzu absolut aufgestellt ist.

So wird es denn vor Allem einen begründeten Widerspruch kaum finden, wenn es als ein Fehler bezeichnet wird, dass die Auslegung aus entfernteren Quellen nicht auf die wirklich bekannt gemachten Willensäusserungen des Gesetzgebers beschränkt, sondern ihnen auch die Fähigkeit der Ergänzung in der Publication völlig übergangener Bestimmungen eingeräumt werden will. Hier muss vielmehr eine Beschränkung ihrer Benutzung dahin eintreten, dass in allen jenen Fällen, in welchen — gleichgültig jetzt, aus welchem Grunde und durch welchen Fehler — ein Theil des vom Gesetzgeber Beschlossenen in den bekannt gemachten Worten völlig übergangen ist, eine förmliche Ergänzung des concreten Gesetzes aus sonstigen Quellen als nicht zulässig erklärt, sondern das nicht Bekanntgemachte auch nicht als Gesetz betrachtet wird. Es mag leicht sein, dass die geschehene Unterlassung als ein offenbarer Mangel nachzuweisen und die vollständige Absicht des Gesetzgebers urkundlich zu belegen ist. Allein dieser Beweis berechtigt zu keinem andern Schlusse, als dass das wirklich Gewollte so bald als möglich auch als Gesetz nachträglich bekannt zu machen, und etwa, dass die Unterlassung der Bekanntmachung im ersten Gesetze an dem Schuldigen zu ahnden sei; keineswegs aber zu der Forderung an die Unterthanen, Absichten, welche ihnen gar nicht als der Staatswille eröffnet sind, als zwingenden Normen zu gehorchen. Sollte die durch die Auslassung entstandene Lücke vor der nachträglichen gesetzlichen Ausfüllung zu theoretischen oder zu praktischen Zwecken ergänzt werden müssen, so würde dieses in der gewöhnlichen Weise nach der Analogie der bestehenden, d. h. der bekannt gemachten, Gesetzgebung zu geschehen haben. Die sonstwie in Erfahrung gebrachte, allein nicht ausgeführte, Absicht des Gesetzgebers kann dabei lediglich nicht in Betracht kommen, mag sie nun die auf dem oben bezeichneten richtigen Weg gefundene Entscheidung bestätigen oder nicht. Alles dieses gilt aber sowohl von ganzen abgeschlossenen Theilen der Gesetzgebung, als nur von einzelnen Sätzen und Modificationen, welche in dem promulgirten Texte ausgelassen sind. Es widerspricht aber diese Lehre dem oben aufgestellten Grundsatze, dass nur der wahre Sinn des Gesetzes zu befolgen sei, keineswegs. Soweit das Gesetz bekannt gemacht ist, soll allerdings dieser wahre Sinn aufgesucht werden; allein wo nichts promulgirt ist, kann auch nichts angewendet werden, sei es nun in einem richtigen sei es in einem falschen Sinne.

Eine zweite Beschränkung der allzu ausgedehnten Benützung ist dann nothwendig, wenn die bekannt gemachten Gesetzesworte etwas von dem

nachweisbaren Willen des Gesetzgebers wesentlich Verschiedenes aussagen. Einer solchen Stelle des Gesetzes ist allerdings der Unterthan keinen Gehorsam und die Behörde keine Ausführung schuldig. Nur der wirkliche und wahre Wille der gesetzgebenden Staatsgewalt verpflichtet; keineswegs aber das nachgewiesene Gegentheil desselben. Der blosse Schein eines wahren Willens genügt nicht; Weiteres liegt aber in dem Bekanntgemachten nicht vor. Allein wenn eine solche Stelle aus dem Gesetze wegfällt, so ist es dagegen keineswegs erlaubt, eine andere nicht promulgirte an deren Stelle zu setzen. Wäre für letztere die Absicht des Gesetzgebers noch so unzweifelhaft erwiesen, so fehlt ihr doch die unerlässliche Bedingung der ordnungsgemässen Bekanntmachung. Es ist somit in solchem Falle zu verfahren, als wenn eine Lücke im Gesetze wäre. — Allerdings setzt diese Ansicht das Recht des Bürgers und des Beamten, den Inhalt der Gesetze hinsichtlich ihrer verfassungsmässigen Gültigkeit zu prüfen, voraus, und es wird die entgegenstehende Meinung, welcher gemäss den Unterthanen nur die Prüfung der formellen Gültigkeit der Publication gestattet, dagegen die unbedingte Verpflichtung des Gehorsams gegen alle der äussern Form nach untadelhaften befehlenden Normen auferlegt werden will, stillschweigend als unrichtig verworfen: allein es ist auch völlig unmöglich, den blos verfassungsgemässen Gehorsam des Bürgers, d. h. seine ganze rechtliche Stellung im Rechtsstaate, in Einklang mit der blinden Hochachtung der Form zu bringen [1]).

---

1) Es ist weder Raum, noch auch eine Nothwendigkeit, diese wichtige und so vielfach besprochene Frage hier ausführlich zu erörtern. Ein Beitrag dazu ist eben Nr. 3, S. 96, gegeben worden, und im Uebrigen mag es genügen zu bemerken, dass sich andere namhafte Vertheidiger verfassungswidriger Gesetze als Linde (Archiv für civil. Praxis, Bd. XVI, No. 13.,) Stahl, (Philos. des Rechts, 2. Aufl., Bd. II, 2, S. 507 fg.,) und Zöpfl, (deutsches Staatsrecht, 4. Aufl., Bd. II, S. 630 fg.) nicht aufzeigen lassen. Der von Krug, Grundsätze, S. 69 gemachte Versuch, die Anwendung des Grundsatzes des blos verfassungsmässigen Gehorsams und der Befolgung nur gültig zu Stande gekommenem Gesetze als absurd, und somit unrichtig, darzustellen, ist unglücklich ausgefallen. — Wenn er nämlich einmal meint, dass das Recht und die Pflicht die Entstehung eines Gesetzes zu prüfen, dazu führen müsste, dass der Richter nicht blos die Uebereinstimmung des publicirten Gesetzes mit den ständischen Beschlüssen zu untersuchen hätte, sondern auch die Gültigkeit dieser Beschlüsse selbst, die Richtigkeit der Abstimmungen, ja selbst die Richtigkeit der Wahlen: so vergisst er ganz, dass nach ausdrücklichen Bestimmungen der Verfassungen und Geschäftsordnungen nur die Kammern selbst über die Gültigkeit der Wahlen so wie über die Formalien ihrer Verhandlungen zu entscheiden haben, und dass ihre Beschlüsse in diesen Dingen formales Recht, somit für Jeden gültig sind. Soll aber hierbei etwa gelegentlich auch geläugnet werden wollen, dass der Richter die materielle Verfassungsmässigkeit der ständischen Beschlüsse und der in Folge derselben in das Gesetz aufgenommenen Bestimmungen zu prüfen habe: so ist diess ja eben der Streitpunkt. Wir unsern Theiles sind allerdings der Meinung, dass er Recht und Pflicht dazu habe, da ein verfassungswidriges Gesetz ein unheilbar nichtiges ist, und der Richter nur gültige Gesetze anwenden darf; und wir sehen also in dieser Folgerung lediglich nichts Absurdes. — Wenn aber zweitens gefragt wird, ob etwa die vom Richter in gutem Glauben ausgesprochenen Strafen sämmtlich nichtig seien und vielleicht zu einer Klage auf Schadensersatz berechtigen, falls später nachgewiesen werde, dass die das Gesetz votirende Kammer nicht legal zusammengesetzt gewiesen sei: so besinnen wir uns keinen Augenblick, diese Frage zu bejahen, falls in der That eine verfassungswidrig gebildete Kammer das fragliche Gesetz gegeben und der Richter die Pflicht-

Auf wesentlich gleiche Weise ist endlich noch eine dritte Ausnahme da zu begründen, wo das promulgirte Gesetz mehr anordnet, als der wirkliche Wille des Gesetzgebers war. Auch ein solcher Ueberschuss ist als gar nicht vorhanden zu beseitigen, weil zwar eine formell gültige Promulgation besteht, dieselbe jedoch keinem Willen des Gesetzgebers entspricht, und somit ungültig ist.

Noch weit bedeutendere Ausstellungen aber werden durch eine Festhaltung der Eingangs aufgestellten allgemeinen Sätze hervorgerufen gegen die der gemeinen entgegengesetzten Ansicht, dass nämlich lediglich die bekannt gemachten Worte der Gesetze über den Willen des Gesetzgebers und über den wahren Sinn der Gesetze Auskunft und Entscheidung geben dürfen.

Die gegen diese Theorie vorzubringenden Einwendungen sind doppelter Art: Ein Theil derselben betrifft den Kern der Lehre selbst; ein anderer Theil aber ist gegen Folgewidrigkeiten und Begriffsverwechselungen des einzelnen Bearbeiters zu wenden. Es wäre ungerecht und in der Sache nichts beweisend, wollte man blos subjective Fehler die Theorie selbst entgelten lassen; allein hervorgehoben müssen sie dessen ungeachtet werden, um auch in dieser Beziehung das Feld zur Aufnahme einer nach allen Seiten richtigen Doctrin zu reinigen; und es ist sogar, um die wesentlichen Einwürfe möglichst scharf herauszustellen, nöthig, mit diesen Nebenpunkten zu beginnen.

So erscheint es denn einfach als eine Folgewidrigkeit, wenn wiederholt [1]) von den Anhängern des Wortes zugegeben und selbst verlangt wird, dass die innere Uebereinstimmung des Bekanntgemachten mit dem wahren Willen des Gesetzgebers soll geprüft und im Falle eines Widerspruches das unrichtig Promulgirte nicht befolgt werden. So richtig sicher diese Forderung ist, so ist sie doch im schneidenden Widerspruche mit der ganzen in Frage stehenden Lehre, indem natürlich eine solche Untersuchung nicht aus den Worten, gegen welche sie ja gehen soll, sondern aus anderweitigen Quellen geführt werden kann.

Zahlreicher noch sind Begriffsverwechslungen und offenbare Missverständnisse. — Oder ist es nicht einleuchtend, dass eine Forderung an den Gesetzgeber verwechselt ist mit einer Regel für den Ausleger,

---

widrigkeit gehabt hatte, dasselbe anzuwenden. Eine solche Kammer konnte kein gültiges Gesetz geben; und nur auf Grund eines gültigen Gesetzes kann rechtlich eine Strafe gegründet werden. In einem solchen Falle war nicht das angebliche neue, sondern das alte, unter solchen Umständen gar nicht aufgehobene, Gesetz anzuwenden. Wenn aber Verwirrung entsteht aus der Erlassung rechtlich unbegründeter Sprüche, so ist nur der Richter Schuld daran, nicht der Staatsrechtslehrer, welcher nur logische Schlüsse aus unzweifelhaften Vordersätzen zieht. Nicht in der Wiederherstellung des Rechtes, sondern in dem ursprünglichen Unrechte liegt der Schaden.

1) S. Schaffrath, Theorie, S 66 fg.

wenn eine Reihe von nothwendigen Eigenschaften gut abgefasster Gesetze aufgeführt und namentlich verlangt wird, dass ein Gesetz eine vollständige Erklärung enthalten müsse [1]), diese Forderungen nun aber Gründe sein sollen, warum die Auslegung solcher Gesetze nicht aus anderweitigen Quellen zu schöpfen sei? Gerade davon handelt es sich ja, dass jene Eigenschaften nicht vorhanden sind, das Gesetz aber doch in seinem wahren Sinne ausgelegt werden muss. Wozu kann hier die Verweisung auf eine, nun einmal nicht befolgte, Regel für den Gesetzgeber dienen, und wie kann sie die Aufsuchung anderer Hülfe überflüssig machen? — Eben so ist es ein handgreifliches Missverständniss, wenn weitläufig dagegen gekämpft wird, dass nicht der blos mögliche, nothwendige u. s. w. Wille des Gesetzgebers, sondern nur der wahre und wirkliche Gesetz sei und beachtet werden dürfe [2]). Dies zieht kein Mensch in Abrede. Die Frage ist nur die, ob bei an sich nicht klaren Worten der Nachweis des wahren Willens irgendwo anders, als aus diesen Worten genommen werden dürfe? Die Benutzer der ständischen Schriften z. B. sind so wenig geneigt, die bekämpfte Meinung zu vertheidigen, dass sie im Gegentheile behaupten, nur auf ihrem Wege könne der wahre Wille erforscht werden, während das Kleben an den mangelhaften Worten zu der Darstellung eines blos problematischen oder wohl ganz unwahren Willens führe. — Nicht minder am Tage liegt das Missverständniss, wenn gegen die Benutzung der ausserhalb der Gesetzesworte liegenden Auslegungsmittel eingewendet wird, dass, wenn etwas ausser dem Gesetze auch noch den Willen des Gesetzgebers enthalten soll, es ebenfalls förmlich als Gesetz bekannt gemacht sein müsste [3]). Wenn etwas **ausser** dem bekannt gemachten Gesetze **auch noch** Gesetzeskraft haben soll, muss es allerdings promulgirt sein. Aber hier soll ja nur dargelegt werden, was denn eigentlich **im** Gesetze, wie es bereits bekannt gemacht ist, wirklich steht. Ganz ungerecht ist daher auch der angehängte Vorwurf gegen **Wächter** u. A., dass man noch über das Gesetz stelle, was nicht einmal selbst Gesetz sei. Stellt man doch nichts über das Gesetz, sondern beweist man nur, was in demselben bereits enthalten ist. — Schwer begreiflich ist es endlich noch, wenn zum Beweise, dass nur das ausdrücklich Promulgirte Gesetz sei, auf die Vorschriften von Verfassungsurkunden hingewiesen wird, welche eine Zustimmung der verschiedenen Factoren der Gesetzgebung verlangen, und hierfür gewisse Formen vorschreiben [4]). Es handelt sich ja lediglich nicht davon, ob ein Gesetz verfassungsmässig zu Stande gekommen sei. Dies wird

---

1) S. **Schaffrath**, Theorie, S. 21 fg.
2) Das., S. 33 fg.
3) Das., S. 61 fg.
4) Das., S. 20 fg.

natürlich vorausgesetzt. Wer wird Auslegungsregeln für ein formell schon ungültiges Gesetz aufsuchen? Die Frage ist vielmehr die: wie die formell gültigen Gesetze materiell richtig auszulegen seien? Zur Beantwortung dieser Frage sind nun aber doch sicherlich jene Vorschriften nicht gegeben.

Allein sieht man auch ab von diesen zufälligen Mängeln der Auffassung und Ausführung, so bietet dennoch das Wesentliche der Lehre noch hinreichende Veranlassung zur Bekämpfung.

Diese Lehre besteht nämlich, wie bereits oben, S. 103, ausführlicher angegeben worden ist, darin, dass Erklärungen der Staatsgewalt und ihrer einzelnen Factoren, welche nicht in den Worten der Gesetze selbst enthalten sind, als materielle Quellen der Gesetzesauslegung ungeeignet seien, wenn sie mit dem Wortverstande des auszulegenden Gesetzes, mit der quantitativen oder qualitativen Beschaffenheit seines Sinnes nicht übereinstimmen oder gar im Widerspruche stehen, insbesondere aber wenn sie zu einer beschränkenden oder erweiternden Auslegung führen würden. Auch zur Beseitigung von Verworrenheit in dem Gedanken oder zur Ausfüllung von Lücken seien sie nicht zu verwenden. Dagegen sollen sie gebraucht werden können als formelle Beweismittel der (auf anderem Wege gefundenen) Auslegung, namentlich der grammatischen und der declarativen [1]. Der Hauptbeweis dieses Satzes aber wird durch die Behauptung geliefert, dass nur die aus den Worten des Gesetzes erhellende Erklärung der wirklich zu Stande gekommene und verbindliche Wille des Gesetzgebers sei, und dass auch nur das auf solche Weise Promulgirte der Bürger zu kennen schuldig sein könne.

Hierüber ist denn nun Nachstehendes zu bemerken. Es ist bereits als ein Elementarprincip zugegeben, dass nur Bekanntgemachtes gesetzliche Norm sei; und es ist auch hieraus schon abgeleitet worden, dass ein Verschiedenes von dem Promulgirten oder ein über dasselbe Hinausgehendes nicht aus anderweitigen Gründen an die Stelle desselben gesetzt, oder eine Lücke in demselben auf solche Weise ausgefüllt werden darf. Allein ein grosser Irrthum ist es, wenn über dieser Wahrheit der zweite eben so hoch stehende Satz übersehen wird, dass das Gesetz nur in seinem wahren Sinne auszulegen und anzuwenden ist. Dieser wahre Sinn ist nun aber kein anderer, als derjenige, welchen der Gesetzgeber selbst, nachweisbar, ausdrücken wollte. Die Behauptung, dass dieser Nachweis über die Absicht des Gesetzgebers nur aus den promulgirten Worten des Gesetzes selbst geliefert werden könne, ist lediglich willkürlich, und widerspricht der täglichen Erfahrung. Allerdings ist die nächste und wichtigste Auslegungsquelle das Gesetz selbst, sowie die übrige Gesetzgebung, und nie darf deren Benutzung versäumt werden. Allein da die Abfassung von Gesetzen, so wenig als irgend ein

1) S. Schaffrath, S. 68 fg.

anderes menschliches Geschäft von Unvollkommenheiten frei ist, so hegibt es sich nur allzu häufig, dass der Ansdruck nnbestimmt oder nnrichtig gewählt ist, oder dass ein Gesetz in dem Verhältnisse zum ganzen Rechtssysteme die Forderung der Einheit oder der Vollständigkeit nicht erfüllt. Unmöglich können diese Mängel immer heseitigt und kann der wahre Sinn des Gesetzes dargelegt werden durch die Betrachtung nnd Erörterung seiner eigenen Worte; namentlich dann, wenn diese Worte an sich nicht einmal aufmerksam machen anf das Vorhandensein eines Mangels, was bei einem materiellen Verstosse sehr wohl der Fall sein kann. Unläugbar aher ist es wenigstens in manchen Fällen möglich, die hierzu nöthigen Notizen auswärts her zu erwerben. Ist dem aber also, so müssen solche auch zur Darlegung des wahren Sinnes angewendet werden. Warnm sie nur zur Bestätigung der auf andere Weise gefundenen Auslegung, nicht aber auch zur Ergänzung nnd Berichtigung der gewählten mangelhaften Form gebrancht werden könnten und dürften, ist lediglich nicht einzusehen. Und völlig irrelevant sind die gegen hülfsweise Zuziehung von Kenntnissquellen ausserhalh des Gesetzes vorgebrachten Einwendungen. Wenn geltend gemacht werden will, dass der Bürger und der Beamte nur das promulgirte Gesetz zu kennen schuldig sei, nicht aher auch anderweitige Verhandlungen nnd Rechtsgeschäfte der Staatsgewalten: so ist darauf einfach zu erwidern, dass er den wahren Sinn des Gesetzes zu kennen schuldig ist, und somit auch die Mittel, welche zu der Einsicht desselben führen. Diese Forderung aber ist anch praktisch nicht übertrieben, da die Wissenschaft es sich immer schnell zur Aufgabe macht, die nöthigen Auslegungen zu liefern [1]. Eben so wenig ist der Einwurf schlagend, dass Zweifel, welche erst durch fremde Schriften u. s. w., nicht aher durch die Worte des Gesetzes selhst entstehen, nicht Zweifel des Gesetzes selbst seien. Die Worte an sich erwecken verhältnissmässig selten Zweifel, sondern diese rühren in der Regel von den Kenntnissen her, welche der Ausleger zu seinem Geschäfte mitbringt. Solche Kenntnisse sind es denn auch, welche von den fremden Anslegungsqnellen, z. B. den ständischen

1) Wenn Krug, Grundsätze, S. 72. Note 14, es ganz extravagant findet, dass der Bürger auf die Literatur über die Gesetze verwiesen werde, während schon die Fiction, dass er das Gesetz selbst kenne, zwar nothwendig aber gewaltsam sei: so waltet ein Missverständniss dabei ob. Von einer Forderung, dass jeder einfache Bürger auch die gelehrten Gesetzescommentare regelmässig studire, kann natürlich verständigerweise nicht die Rede sein. Allein wenn einmal unzweifelhaft feststeht, dass der Bürger den wahren Sinn des Gesetzes, und nicht irgend einen scheinbaren, zu befolgen, beziehungsweise denselben auf sich anwenden zu lassen hat: so kann ihm die Nothwendigkeit, sich betreffenden Falls nach jenem Sinne zu erkundigen, nicht erlassen werden, wenn er nicht in Schaden kommen will. Die gelehrten Schriften braucht er deshalb nicht selbst zu lesen; allein er mag bei Solchen Belehrung suchen, welche sie kennen. Oder ist dieses etwa anders, wenn es sich von der Anwendung des römischen Rechts handelt? Giebt es nicht Krug selbst zu, bei der Anwendung der von ihm als unklar bezeichneten Gesetze? Es mag eine harte Folge unseres verwickelten und künstlichen Rechtszustandes sein; allein sie ist nicht zu ändern.

Schriften, geliefert werden. Wenn endlich behauptet wird, dass ein an sich unvollständiges oder unverständliches Gesetz einer Auslegung gar nicht fähig, somit auch nicht bedürftig sei: so widerspricht diess den anerkanntesten Rechtsregeln. Im Gegentheile ist nämlich jedes Gesetz der Auslegung bedürftig, und muss jedes ausgelegt werden, sei die Dunkelheit desselben an sich noch so gross [1]). Da jedes Gesetz anzuwenden ist, so ist auch der wahre Sinn von jedem zu erforschen, und die Auslegungsregeln sind bekanntlich noch lange nicht erschöpft mit der Erörterung der blossen Worte.

Soweit die Bemerkungen über die bisher aufgestellten Theorieen. Ist diese Kritik irgend richtig gewesen, so ist der Beweis geliefert, dass beide die Wahrheit nicht vollständig erreichen; am wenigsten freilich die, welche nur den Worten selbst eine Bedeutung beilegt. Während die gemeine Ansicht es nur darin verfehlt, dass sie einem an sich richtigen Grundsatze eine allzu weite Ausdehnung gibt, und über die Beachtung des einen wichtigen Satzes einen zweiten, gleich wichtigen unberücksichtigt lässt, ist die ihr entgegengestellte Lehre in der Grundlage falsch und kann daher nur zufällig und bei Einzelnheiten auf die Wahrheit stossen.

Es handelt sich somit jetzt davon, an die Stelle des mehr oder weniger Verfehlten eine Lehre zu stellen, welche keinen gegründeten Zweifel zulässt. Hierzu ist denn aber durch die bisherigen Erörterungen der Weg bereits gebahnt; und namentlich wird es eines eigenen Beweises der aufzustellenden Sätze in der Regel nicht bedürfen, da ihre Begründung schon in dem Vorgebrachten liegt.

Der Grundgedanke ist, dass die Aufgabe der Auffindung des wahren Sinnes des Gesetzgebers und die Thatsache der geschehenen Bekanntmachung auf gleiche Stufe gestellt werden, und dass nur derjenige Satz als eine den Bürger und die Behörde verbindende Norm angesehen wird, welcher die Forderungen der richtigen Auslegung und der Promulgation zugleich erfüllt.

Dem gemäss ist vor Allem zu untersuchen, ob ein Gesetz vorschriftmässig d. h. verfassungsmässig bekannt gemacht ist; und nur wo dem also ist, darf der beabsichtigten Vorschrift irgend welche weitere Beachtung gegeben werden. Es wirkt aber dieser Satz nach verschiedenen Seiten. — Einmal ist erforderlich, dass die Bekanntmachung in der gesetzlich vorgeschriebenen Form und in der gesetzlichen Weise geschah. In der Monarchie hat nur das Staatsoberhaupt das Recht, die Gesetze zu publiciren; eine nicht von ihm ausgehende, z. B. etwa von der Ständeversammlung angeordnete oder von einem Privaten ausgehende Veröffentlichung ist also keine veranstaltete, gesetzliche Promulgation, wie richtig immer der Inhalt des Be-

1) S. Savigny, System des heutigen Römischen Rechtes, Bd. I, S. 207 fg.

kanntgemachten übereinstimmen mag mit den vorangegangenen Verabredungen der Gesetzgebungsfactoren. Auch eine ungebürliche Verzögerung der Publication durch das Staatsoberhaupt giebt keinem Dritten ein Recht zu einer gültigen Veröffentlichung. Die Unterlassung mag zu ständischen Beschwerden und deren Folgen führen; allein das thatsächlich nicht promulgirte Gesetz besteht rechtlich indessen noch nicht. Eben so nothwendig zur formellen Gültigkeit eines Gesetzes kann, nach dem Rechte des concreten Staates, eine bestimmte Bekanntmachungsweise sein; z. B. im Gesetzesblatte, durch öffentlichen Anschlag u. dergl. — Zweitens fragt es sich, ob das thatsächlich Bekanntgemachte auch wirklich das von dem Gesetzgeber Beschlossene ist; ob also namentlich da, wo eine Zusammenwirkung verschiedener Factoren verfassungsgemäss nöthig ist, das Verabredete auch wirklich materiell und formell vorliegt? Da es hiebei nicht blos um die Einhaltung der äussern Form zu thun ist, sondern um die wirkliche Wahrheit, nur die erstere aber aus den bekannt gemachten Worten sich ergibt, so ist ein Beweis aus anderweitigen sichern Quellen, welche immer sie sein mögen, unbedenklich gestattet. Ein angebliches Gesetz, welches aber, laut einer solchen Untersuchung, von den mit den Ständen verabredeten Bestimmungen abweicht, ist nicht die von der Verfassung gewollte und mit Rechtskraft versehene Bekanntmachung des Willens der gesammten Factoren, und hat somit keine rechtliche Gültigkeit. Dabei ist es gleichgültig, ob die unrichtige Veröffentlichung die Form eines eigenen Gesetzes oder nur als Theil eines im Ganzen richtig zu Stande gekommenen und untadelhaft promulgirten Gesetzes sei; soweit die Veröffentlichung der Thatsache der Verabredung nicht entspricht, muss sie als nicht erfolgt betrachtet werden und ist ganz unbeachtet zu lassen. Ebenso macht es nur in Beziehung auf die Verantwortlichkeit des Urhebers der falschen Bekanntmachung, keineswegs aber hinsichtlich ihrer Gültigkeit einen Unterschied, ob die der thatsächlichen Uebereinkunft nicht entsprechende Veröffentlichung absichtlich oder nur durch Nachlässigkeit und Missverständniss erfolgt ist [1]). (In wie ferne eine solche als Gesetz nicht geltende Publication als

---

1) Mit aller Entschiedenheit muss die von Krug, Grundsätze, S. 69 fg. aufgestellte Lehre zurückgewiesen werden, dass ein verantwortlicher Minister, eben seiner Verantwortlichkeit wegen, bei der schliesslichen Redaction kleine materielle Aenderungen vornehmen könne, welche sich nach der ständischen Berathung als nothwendig herausstellen. Es sei lediglich Sache der Stände nicht des Richters, ihm hierfür zu indemnisiren oder nicht. — Zunächst ist von „Indemnisirung" gar nicht die Rede, (und hat überdiess eine solche durch die Richter gar keinen Sinn,) sondern nur davon, ob eine von der Verabredung mit den Ständen abweichende Gesetzespublication gültig sei. Die Bejahung widerspricht nun aber dem ganzen Gedanken des constitutionellen Staates. Nur in so ferne Regierung und Stände übereinkommen, ist ein Gesetz möglich. Ob die willkürliche Abänderung gross oder klein ist, macht keinen Unterschied. Und was ist am Ende eine „kleine" Abänderung? Zeigt sich bei der schliesslichen Redaction eine Abweichung von den gemeinschaftlichen Beschlüssen als materiell zweckmässig, so mag durch Aussetzung der Publication des ganzen Gesetzes bis zur nächsten Ständeversammlung, oder durch einstweilige unveränderte Veröffentlichung aber Vorlegung einer Novelle bei erster Gelegenheit.

Verordnung gelten kann, ist eine Frage für sich, welche theils nach materiellen theils nach formellen Rücksichten zu entscheiden ist, hier aber nicht weiter in Betrachtung kommt.) — Drittens folgt noch (wie oben bereits erörtert wurde) aus dem allgemeinen Satze, dass, wenn eine von dem Gesetzgeber wirklich beschlossene einzelne Bestimmung thatsächlich nicht bekannt gemacht ist, sie auch nicht als Gesetz betrachtet werden darf.

Unterliegt die Thatsache einer mangellosen Promulgation keinem Zweifel, so tritt nun die Aufgabe einer richtigen Auslegung, d. h. der Auffindung des wahren Sinnes des Gesetzes, ein. Und zwar muss einer Seits jedes Gesetz eine solche Auslegung bestehen, auch wenn es noch so kurz und einfach wäre, indem auch hier der wahre Sinn zu beweisen ist; anderer Seits aber darf keines als unauslegbar zurückgewiesen werden. So lange ein Gesetz nicht auf rechtlichem Wege aufgehoben oder abgeändert worden, ist es anzuwenden, und zwar in seinem wahren Sinne, wie diesen menschliche Kunst ausfindig und wahrscheinlich machen kann.

Unzweifelhaft bieten die Worte der Gesetze selbst die erste und wichtigste Quelle dar. Sie sind zur verständlichen und vollständigen Darlegung dieses Willens bestimmt, und es ist somit von ihnen mit Recht unmittelbar auf denselben zu schliessen. Es findet also, welche weitere Auslegungsquellen auch vorhanden sein mögen, jeden Falles und zunächst die gesammte Theorie der grammatischen Auslegung, sowohl auf das einzelne Gesetz an sich, als auf seine Einfügung in das System, ihre volle Anwendung.

Allein es genügt diese Auslegung aus den Worten keineswegs allein. Theils ist es immerhin möglich, dass auch anscheinend ganz richtig gewählte Worte, welche also eine völlig verständige und nach allen Seiten hin unangreifbare Bestimmung zu geben haben, doch dem thatsächlichen wahren Willen des Gesetzgebers nicht entsprechen. Theils ist ein so genauer und vollständiger Ausdruck des gesetzgeberischen Willens keineswegs immer, oder auch nur sehr häufig, vorhanden. Je ausgedehnter das Gesetz, je verwickelter sein materieller Inhalt, je vielseitiger seine Beziehung zu anderen, früher bereits geordneten, Rechtstheilen ist, eine je grössere Anzahl von Personen, vielleicht in verschiedenen Acten, an der Zustandebringung Antheil zu nehmen hat: desto leichter ist es möglich, dass die gewählten Worte den beabsichtigten Sinn nicht vollständig, nicht verständlich oder selbst nicht richtig ausdrücken. Viele Gesetze leiden an allen diesen Mängeln zumal, und oft in einem hohen Grade. Vergeblich wäre es, in solchen Fällen durch blosse Betrachtung und Erläuterung des Ge-

---

oder endlich (wenn der Fall darnach angethan ist) durch ein provisorisches Gesetz geholfen werden; allein nimmermehr durch einseitige Abänderung und unrichtige Publication. Ein aus strenger Einhaltung der Verfassung entstehender Schaden ist geringer anzuschlagen, als der durch ihre Verletzung entstehende politische und moralische Nachtheil.

setzestextes die Zweifel lösen und die Fehler entfernen zu wollen. Unzweifelhaft ist es also, und zwar ohne Ausnahme in allen Fällen, Recht und Pflicht, auch noch anderweitige vorhandene Quellen zu Rathe zu ziehen und durch ihre Benützung den wahren Sinn der von dem Gesetzgeber promulgirten Bestimmung zu erforschen. Keineswegs liegt dabei die Absicht zu Grunde, unter allen Umständen einen von dem nächstliegenden Wortverstande abweichenden Sinn ausfindig zu machen; es soll vielmehr nur untersucht werden, ob vielleicht nicht ein solcher vorhanden und nachweisbar sei. Stimmen die weiteren Auslegungsquellen mit dem aus den Worten selbst gefundenen Sinne überein, so ist es nur um so besser. Die Aufgabe erstreckt sich aber materiell so weit, als bekannt gemachte Worte gehen. Was zu deren Verdentlichung, Vervollständigung und Berichtigung dient, ist gestattet und nothwendig; gar nicht Bekanntgemachtes dagegen darf allerdings auch aus solchen Quellen nicht als Gesetz erklärt werden. Gleichgültig ist dabei an sich, welcher Art diese anderweitigen Quellen sind, wenn sie nur einen sichern Beweis ihrer Aussage zu liefern vermögen. Dass aber eigene, wohlüberlegte Erklärungen des Gesetzgebers selbst zu der zuverlässigsten dieser Quellen gehören, versteht sich freilich von selbst. Von einem eigenthümlichen Verfahren oder besonderen Regeln ist übrigens dabei keine Rede. Einer Seits finden die allgemeinen Grundsätze der Auslegung auch bei der Anwendung dieses Materials ihre volle Anwendung; anderer Seits müssen die verschiedenen Handlungen und Rechtsgeschäfte, welche als Auslegungsmittel dienen sollen, den gewöhnlichen Vorschriften (hinsichtlich der Einwilligung, der Vollendung u. s. w.) gemäss gültig zu Stande gekommen sein. Natürlich kann der Wunsch, eine wichtige Erklärung zu Stande zu bringen, unbeweisende Handlungen oder Reden nicht verstärken, oder unrechtlichen eine Kraft und Bedeutung geben.

4.

Bei welchen Arten von Gesetzen findet eine Auslegung aus fremden Quellen statt?

Es ist nöthig, an dieser Stelle die Hauptargumentation zu unterbrechen, um einen Nebenpunkt, über welchen unzulässige Ansichten ausgesprochen worden sind, richtig zu stellen. — In der vorstehenden Erörterung war im Allgemeinen von der Auslegung der Gesetze auch aus anderen Quellen, als den blossen Texteswortes, die Rede: und es wurde bemerkt, dass einer solchen Auslegung jede Art von Gesetz, das gesunde sowohl als das mangelhafte, das undentliche wie das unrichtig ausgedrückte, bedürfe. Dieser Allgemeinheit der Auslegung durch äussere Quellen treten nun aber, wie

oben bereits vorläufig bemerkt worden ist, **Krug** und **Milhauser** entgegen. Jener will eine solche Interpretationsweise auf diejenigen Gesetze beschränken, welche schon in ihrer Abfassung undeutlich seien; bei an und für sich klaren Gesetzen könne weder dem Richter ein Anzweifeln des ihm eröffneten Sinnes des Gesetzes zustehen, noch dem schlichten Bürger die Einsicht in die, unter tadellos scheinender Form verborgen liegende, Nothwendigkeit einer weiteren künstlichen Auslegung angemuthet werden, wie diess allerdings bei Normen der Fall sei, welche ihre Mangelhaftigkeit an der Stirne tragen. Der Zweite aber erklärt sich für die Anwendbarkeit nur bei Gesetzen von zweifelhaftem Sinne, und bei solchen, welche einen Widerspruch oder eine Lücke enthalten.

Ist dem nun also? — Man darf sich wohl nicht bedenken, diese Frage unbedingt zu verneinen; und vielleicht ist eine Verwunderung gestattet, wie solche Meinungen je von Rechtsgelehrten aufgestellt werden konnten.

Was nämlich die **Krug**'sche Ansicht betrifft [1]), so geht dieselbe von der Annahme aus, dass «zwischen Wort und Gedanken eine reale Verschiedenheit nicht obwalten könne.» Klaren Worten entspreche immer auch ein richtiger Gedanke. Seien dagegen die Worte in irgend einer Beziehung unbestimmt und unklar, so theile auch der Gedanke diese Eigenschaft; und es habe gewiss, wenn die Worte bestimmt und klar aber unrichtig gewählt seien, auch der Gesetzgeber in dem Momente, als er das Gesetz gab, den unrichtigen Gedanken gehabt. Der in der gesetzlichen Form verkörperte Wille des Gesetzgebers, also der formell gültig publicirte Befehl, sei das Gesetz, und diesen wegzuinterpretiren stehe dem Ausleger nicht zu. Daher «denn die Worte des Gesetzes für die Auslegung des klaren Gesetzes die einzige entscheidende Quelle seien.» Die Frage aber, welches Gesetz denn ein klares sei, wird dahin beantwortet: «ein Gesetz sei für klar zu achten, wenn es, in seinem vollen Zusammenhange betrachtet, einen vollendeten Gedanken darstelle, dieser Gedanke weder mit anderen gesetzlichen Bestimmungen im Widerspruche stehe, noch auf eine wahre Lücke im Gesetze hinführe, und endlich nichts zu der Annahme berechtige, dass derselbe auf einer durch den Sprachgebrauch entschuldbaren Nachlässigkeit beruhe.»

Wir beanstanden diese Sätze sammt und sonders, und vermögen überdiess nicht einzusehen, welche praktische Anwendung sich von der Lehre machen liesse, selbst wenn sie an sich richtig wäre.

Offenbar unbegründet ist die Annahme, dass Wort und Gedanke sich immer decken. Die tägliche Erfahrung eines Jeden widerspricht dem. Richtig ist nur, dass ein klarer Gedanke auch klar ausgedrückt werden **kann**; allein es ist weder wahr, dass diess immer thatsächlich geschieht, noch ist

1) Dieselbe ist ausführlich entwickelt in den „Grundsätzen der Gesetzesauslegung." S. 62 fg.

es richtig, dass ein (durch irgend einen fehlerhaften Gebrauch der Sprache verschuldete) Unklarheit des Wortes mit Nothwendigkeit auf einen unklaren Gedanken schliessen lässt.

Allein wie dem auch sein mag, so ist es, zweitens, eine ganz unbegründete und unzulässige Annahme, dass der nachweislich vorher und nachher einen ganz anderen Gedanken wollende und festhaltende Gesetzgeber bei dem, irgendwie verschuldeten, Gebrauche eines fehlerhaften Wortes in diesem entscheidenden Augenblicke nothwendig auch einen fehlerhaften Gedanken gehabt habe und diesen auch habe promulgiren wollen. Im Gegentheile muss, nach bekanntester Regel, folgerichtiges Denken bei dem Gesetzgeber angenommen werden, bis zum klaren Gegenbeweise. Wenn sich also aus anderweitigen sicheren Quellen zeigen lässt, dass der Gesetzgeber einen von dem fehlerhaften Worte verschiedenen Gedanken wirklich hatte, so ist dieser als sein wahrer Wille anzunehmen und danach das Gesetz auszulegen.

Ferner kann, wie im Vorstehenden bereits nachgewiesen ist, nicht zugegeben werden, dass das verkündete Wort, als die Verkörperung des gesetzgeberischen Gedankens, das Entscheidende sei. Der wahre Wille des Gesetzgebers, so weit er publicirt ist, ist die zu befolgende Norm. Diess gibt ja Krug in allen Fällen eines unklaren Wortgebrauches selbst zu. Aus welchem verständigen Grunde soll diess nun nicht sein dürfen, wenn zwar das Wort anscheinend klar ist, aber aus anderweitigen Quellen überzeugend nachgewiesen werden kann, dass es dennoch kein richtiger Ausdruck für den wirklich vorhandenen Gedanken ist? Offenbar liegt hier nur ein Schein vor, der doch sicher der Sache weichen muss, sobald er als solcher entdeckt ist.

Endlich und hauptsächlich aber ist nicht zu begreifen, welchen anwendbaren Inhalt der ganze Unterschied zwischen klaren und unklaren Gesetzen haben kann und soll. Die Lehre, dass klare Gesetze nur aus ihren Worten ausgelegt werden dürfen, unklare aber mit geschichtlichen und logischen Mitteln in das rechte Verständniss gebracht werden dürfen, hätte einen Sinn und eine Anwendbarkeit, wenn alle Gesetze äusserlich erkennbar und unzweifelhaft durch ein äusseres, untrügliches Merkmahl in «klare» und in «unklare» abgetheilt wären, in der Art etwa, wie sie in Gesetze und Verordnungen, fremde und einheimische u. s. w. zerfallen. Hier möchte denn etwa die Regel (wenn sie als richtig erwiesen werden könnte,) aufgestellt werden, dass die Kategorie der klaren Gesetze auf die eine Art, die der unklaren Gesetze auf die andere Weise auszulegen seien. Allein jene Abtheilung besteht bekanntlich nicht also. Jedes Gesetz giebt der Gesetzgeber für ein klares; und das Urtheil, dass es ein unklares sei, ist erst eine Folge subjektiver Beschäftigung und Auffassung. Ein Widerspruch von Seiten eines Dritten ändert in dieser Ueberzeugung nichts. Was soll denn nun

entscheiden, auf welcher Seite die Wahrheit liegt? Soll etwa die Meinung Desjenigen vorwalten, welcher sich zufällig zuerst damit beschäftigt, und somit ein Gesetz für immer als klar gelten und nach seinen eigenen Worten ausgelegt werden dürfen, weil der erste Ausleger kein Arges hatte. Sollen die Rechtsgelehrten oder die einfachen Bürger den Ausspruch thun? und wie soll man zu diesem gelangen? Etwa durch Abstimmung? Und wenn die Gelehrten, wie zu erwarten, verschiedener Meinung sind, welcher ist den Genossen vorzuziehen? Offenbar wäre diess alles unpraktisch, zum Theile geradezu absurd. Was wird also durch die Aufstellung eines Unterschiedes in der Behandlung gewonnen? Besten Falles wird die Regel, dass zu Erklärung eines klaren Gesetzes die Worte ausreichen, im Allgemeinen eingeräumt, alsbald aber im concreten Falle Unklarheit behauptet und zu den sonstigen Auslegungsregeln gegriffen werden. Dieses aber mit bestem Rechte, wenn aus diesen Quellen wirklich nachgewiesen werden kann, dass der concrete wahre Wille des Gesetzgebers ein anderer war, als die scheinbar klaren Worte ausweisen. Und wie viele Gesetze werden überdiess von dem entschiedensten Anhänger der Krug'schen Lehre bei Anwendung der oben angegebenen schwerfälligen und verklausulirten Begriffsbestimmung der Klarheit als unzweifelhaft und ohne Weiteres klar bezeichnet werden können? — Auch giebt diess Alles Krug eigentlich selbst zu (S. 75 fg.). Er räumt ein, dass ein absolutes Kriterium für die Klarheit eines Gesetzes sich nicht auffinden lasse, «wodurch sein Satz in seiner praktischen Wirksamkeit allerdings sehr beeinträchtigt werde.» (Sic!) Er giebt ferner zu, dass die Klarheit auch oft nur eine scheinbare sei, und sich namentlich die Zweifel erst bei der Anwendung ergeben. Endlich werde man häufig durch das Studium der Auslegungsquellen auf Zweifel geführt und finde man eine historische Nachricht, welche zu dem Schlusse berechtige, dass der Wille des Gesetzgebers ein anderer geworden sei, als aus den Worten hervorzugehen scheine; dann sei allerdings die Anwendung äusserer Auslegungsquellen erlaubt. Wenn dem nun aber so ist, und es ist so, was bleibt denn von dem ganzen Unterschiede und von der ganzen für so wichtig ausgegebenen Regel übrig, als der nur von irgend Jemand in Zweifel gezogene Satz: dass vor Allem aus den Worten des Gesetzes der Sinn des Gesetzgebers zu erforschen sei, und es bei der auf diese Weise gewonnenen Auslegung bleibe, wenn und so lange nicht aus anderweitigen Quellen ein anderer Sinn nachgewiesen werden könne; dass aber die Nachweisung des letzteren gestattet und nothwendig sei, sobald sich genügende Gründe für sein Vorhandensein darbieten?

Krug ist zwar der Ansicht, dass seine Lehre wenigstens den doppelten praktischen Nutzen habe: 1) dass wenn Jemand die Klarheit eines Gesetzes zugebe, er sich dann nicht auf äussere Interpretationsmittel gegen diesen klaren Sinn berufen dürfe; und 2) dass Cassation eines richterlichen Urtheils

nur stattfinden könne, wo dieses gegen klare Gesetze verstossen habe, somit die Feststellung des Falles der Klarheit von grosser Bedeutung sei. Aber auch hier liegt ein erkennbarer und greiflicher Nutzen nicht vor. Ist es doch einleuchtend, dass Niemand die Klarheit eines Gesetzes zugehen wird, für dessen von dem Worte abweichende Auslegung ihm Quellen bekannt sind. Und wenn er je, in Unkenntniss solcher Quellen, zuerst die Klarheit anerkannt hätte, später aber auf das Vorhandensein jener aufmerksam geworden wäre, würde er, und müsste er sogar als ehrlicher Mann, alsbald seine Anerkennung zurücknehmen. Was ist dann gewonnen? — Was aber die Beschränkung der Cassationsmöglichkeit auf Verstösse gegen klare Gesetze im Sinne Krug's betrifft: so mag diese Behauptung theils an sich dahingestellt bleiben; theils aber ist einleuchtend, dass sie zur Aufklärung der hier vorliegenden Streitfrage nicht das Mindeste beiträgt. Ob diese oder jene Art von Gesetzesverstössen zur Aufhebung eines richterlichen Urtheiles führt oder nicht, kann doch unmöglich darüber entscheiden, auf welche Weise überhaupt Gesetze richtig auszulegen sind. Und wenn es also auch wahr wäre, (was sehr dahin steht,) dass nur da Cassation stattfinde, wo der Richter ein lediglich aus den eigenen Worten auslegbares Gesetz verkannt habe, so kann diess doch unmöglich so viel bedeuten, dass auch, wo andere richtige Auslegungsquellen vorhanden seien, die Gesetze aus ihren Worten erklärt werden müssen, damit um so leichter Cassationsurtheile ergehen können!

Mit Einem Worte: der Versuch, die Gesetze in klare und unklare zu theilen und für jede der beiden Gattungen verschiedene Auslegungsquellen festzustellen, ist die Frucht eines verfehlten Scharfsinnes, der von unrichtigen Vordersätzen ausgeht und zu keinem stichhaltigen Ergebnisse führt. Vielmehr bleibt die Lehre unangefochten bestehen, dass bei jedem Gesetze der wahre Sinn seines Urhebers zu erforschen ist, und dass zu dessen Auffindung alle und jede an und für sich erlaubte Auslegungsquellen nicht nur benützt werden können, sondern müssen.

Und wo möglich noch weniger kann die von Milhauser aufgestellte Meinung Billigung erhalten. Einmal nämlich sind gegen sie alle die oben vorgebrachten Einwendungen ebenfalls gültig, indem auch sie je nach der angeblichen Klarheit oder Unklarheit der Worte und des Sinnes die Auslegungsmittel bewilligen will. Sodann aber liegt eine offenbare Folgewidrigkeit darin, bei Paronomieen und Lücken, nicht aber auch bei anderen Fehlern der Darstellung des gesetzgeberischen Willens, eine gewisse Hülfe für zulässig zu erachten. Welcher Grund kann vorhanden sein, Das, was erlaubt ist in jenen Fällen, für unstatthaft zu erklären bei einem fehlerhaften Ausdrucke, einer irrthümlichen Auffassung?

Nimmermehr also können diese Modificationen und Beschränkungen die

Wahrheit enthalten. Wenn die Benutzung äusserer Auslegungsquellen, namentlich aber der ständischen Papiere überhaupt und bei irgend einer Gattung von Gesetzen erlaubt ist, (wie diess Krug und Milhauser zugeben,) so muss sie bei allen stattfinden. Der Streit kann sich nicht um die zu heilenden Uebel drehen, sondern über die allgemeine Tauglichkeit oder Unbrauchbarkeit des Mittels.

5.

Von der Verwendung der in den ständischen Schriften enthaltenen Auslegungsmittel insbesondere.

Steht auf diese Weise fest, dass für alle Arten von Gesetzen auch ausserhalb der Worte liegende Erklärungsmittel gebraucht werden dürfen und müssen, so lässt sich nun ohne Störung durch allgemeine Fragen untersuchen, ob in repräsentativen Staaten die in den amtlichen [1]) Schriften der Stände enthaltenen Erklärungen, Beschlüsse und Aussagen passende Auslegungsmittel für die von Regierung und Volksvertretern gemeinschaftlich zu Stande gebrachten Gesetze sind?

Die Bejahung dieser Frage hat vom ersten Augenblicke an, in welchem ständische Verhandlungen zu Gesetzesauslegungen gebraucht werden konnten, in Deutschland nicht den mindesten Zweifel erlitten. Es wurde von Gelehrten, Geschäftsmännern und Ständemitgliedern als etwas sich ganz von selbst Verstehendes betrachtet. Zeuge dessen sind eine grosse Menge von Schriften aus allen Theilen der Rechtswissenschaft, in welchen neue Gesetze und Systeme von Gesetzen erläutert werden, unzählige Aeusserungen in den ständischen Verhandlungen selbst. Die von Wächter zuerst vorgenommene Formulirung der Regeln überraschte nicht wegen der Neuheit des Grundgedankens an sich, sondern als der unvermuthet geordnete wissenschaftliche Ausdruck eines bisher nur nach dem Gefühle und fast unbewusst angewen-

1) Es ist hier ausdrücklich hervorzuheben, dass in der ganzen gegenwärtigen Untersuchung nur von amtlichen ständischen Papieren die Rede ist. Diese allein haben eine solche Authenticität, dass ihnen ein voller Beweis eines Beschlusses oder einer sonstigen Thatsache entnommen werden kann. Bei sonstigen, von Privaten ausgehenden, Nachrichten ist diess nicht der Fall. Solche mögen immerhin, mit gehöriger Vorsicht benützt, zur allgemeinen Orientirung über die Verhältnisse und Hergänge dienen; allein zu einer bestimmten, das einzelne Wort strenge benützenden Anwendung haben sie nicht Zuverlässigkeit genug. Am wenigsten sind die in Zeitungen enthaltenen Sitzungsberichte zu benützen, weil sie die Verhandlungen nach subjektiver Auffassung, abgekürzt, und nicht selten sogar in bestimmter Partheirichtung schildern. Selbst stenographirte Berichte sind, falls sie nicht einer strengen Controle von Seiten der Versammlung unterworfen und von ihr ausdrücklich anerkannt sind, eine unzuverlässige Quelle, weil auch hier, erfahrungsgemäss, manchfache Irrthümer mituntorlaufen, namentlich aber gar häufig in denselben von den Redenden, unter dem Vorwande von Berichtigungen, nach der Hand noch geändert wird.

deten Verfahrens. Man war verwundert zu erfahren, dass «man schon bisher Prosa gesprochen habe.» — Allerdings beweist diese allgemeine Annahme noch nichts für die Wahrheit. Es gibt auch sehr verbreitete Irrthümer, welche erst eine späte Kritik in ihrer Nichtigkeit zeigt. Somit ist denn die Frage, ob die ständischen Schriften ein erlaubtes Auslegungsmittel seien, immerhin zu untersuchen.

Hier scheint denn vor Allem eine Prüfung der in neuester Zeit erhobenen Einwendungen nöthig zu sein. Es haben nämlich die oben genannten Rechtsgelehrten, welche sich überhaupt gegen die Anwendung von fremden Auslegungsmitteln erklärten, die Benutzbarkeit der ständischen Schriften noch besonders in Abrede gestellt. Und zwar sind dreierlei Gründe vorgebracht worden: zwei allgemeinere, die Gesammtheit dieser Urkunden umfassende, und ein dritter, nur eine einzelne Seite der Frage berührender.

Im Allgemeinen nämlich wird zuerst behauptet, dass die ständischen Schriften etwas den Gesetzen ganz Fremdes und Heterogenes seien, und ein von ihnen ganz verschiedenes Rechtsgeschäft enthalten [1]). — Hier ist man wirklich in Verlegenheit, ob man den Sinn der Einwendung richtig aufgefasst habe, so unbegreiflich ist sie. Wie ist es nämlich möglich, die Vorschläge, ein gewisses Gesetz gründen zu wollen, die Auseinanersetzung der Motive, welche hiefür im Allgemeinen, und welche für die einzelnen Bestimmungen sprechen, die Berathungen über Zweck und Mittel, die Beschlüsse über Verwerfung oder Zustimmung im Ganzen und im Einzelnen, die Erklärungen über den wahren Sinn gewisser Ausdrücke, mit Einem Worte die Handlungen alle, durch welche das Gesetz Stück um Stück vor unsern Augen zu Stande kommt, und die amtlichen Urkunden über alles dieses; wie ist es möglich, fragt man, diese Dinge als etwas dem Gesetze Heterogenes, von ihm Verschiedenes, mit ihm kein homogenes Ganzes Bildendes zu erklären?! Wie würde jeder Rechtsgelehrte urtheilen, wenn sich Jemand beigehen liesse, schriftliche Verhandlungen über einen zu schliessenden Vertrag und Protokolle über persönliche Verhandlungen der Contrahenten und über ihre gegenseitigen bindenden Erklärungen als etwas dem endlich zu Stande gebrachten Contrakte ganz Fremdes, zu dessen Auslegung ganz Unbrauchbares zu erklären? Ein Bestandtheil der Urkunde selbst sind natürlich solche Vorverhandlungen nicht; sonst wären sie ein Theil des Textes, und kein ausser ihm stehendes Auslegungsmittel. Allein sie sind desshalb doch mit seiner Geschichte und seiner rechtlichen Bedeutung auf das Engste verbunden, sind der natürlichste Commentar derselben, sobald überhaupt irgend einer zulässig ist. — Doch es wäre Zeitverschwendung, hierbei länger zu verweilen; und es erscheine fast unrecht gegen den Urheber dieser

1) S. Schaffrath, Theorie, S. 49 und a. a. O.

Einwendung, eine so leichte Gelegenheit zum Siege über Gebühr zu benützen.

Die zweite allgemein lautende Einwendung geht dahin, dass jeden Falles die in den ständischen Schriften enthaltenen Erklärungen wegen ihrer innern Unzuverlässigkeit zur Auslegung unbrauchbar seien. Es wird behauptet, dass sie weder die wahre Ansicht der Factoren der Gesetzgebung über Absicht und Sinn der Gesetze enthalten, noch objektive Gründe; dass sie keinen rechtswissenschaftlichen Zweck haben, sondern einen rein politischen. Sie seien nur zur Ueberredung der andern Factoren, oft nur eines Theiles, z. B. des Bauernstandes, bestimmt [1]. — Muss nun auch zugegeben werden, dass die Bedeutung einer Gattung dieser Erklärungen, nämlich der Motive von Anträgen, von den Anhängern der gemeinen Meinung überschätzt zu werden pflegt, (wie dies unten in 7, a, näher erörtert werden wird,) so ist denn doch der eben aufgeführte Einwand nicht nur in seiner Allgemeinheit unbedingt falsch, sondern er kann selbst nicht einmal in Beschränkung auf die Motive als gültig zugegeben werden. Was das Erste betrifft, so passt die Ausstellung offenbar auf alle übrigen in den ständischen Schriften enthaltenen Aeusserungen gar nicht, so namentlich nicht auf bestimmte, in Folge von Anträgen und Erläuterungen abgegebene, wohl überlegte Erklärungen eines oder mehrerer Factoren der Gesetzgebung über Annahme und Verwerfung gewisser Punkte, über ausdrücklich gemachte Voraussetzungen, Bedingungen und Beschränkungen, kurz über bestimmten Willen in bestimmten Fällen. Hier kann von Unzuverlässigkeit gar nicht die Rede sein. Ist auch die Erforschung des letzten Grundes einer Erklärung dem menschlichen Auge untersagt, so vermindert diess die rechtliche Gültigkeit des abgegebenen Ausspruches nicht im mindesten. Und nur von dieser ist hier die Rede. Die Einwendung ist aber selbst in ihrer Beschränkung auf eine einzelne Art von Mittheilungen, gelinde ausgedrückt, wunderlich übertrieben. Nur in den wenigsten Fällen kann für einen Factor der Gesetzgebung auch nur ein Interesse vorliegen, einen falschen Grund für seine Mittheilungen vorzuzeigen; und in noch seltenern Fällen wäre das Mittel mit Aussicht auf Erfolg anwendbar. Und dann, ist denn die Ehre der Regierungen und Ständeversammlungen gar nicht in Anschlag zu bringen? Ist es doch dem bittersten Feinde derselben noch nicht beigegangen zu behaupten, dass alle ihre Auseinandersetzungen über beabsichtigte Gesetze nur Lüge und Trug seien, und berechnet auf Täuschung unwissender Gegner. Eine solche Behauptung trägt ihre Verurtheilung in sich selbst. Ein Blick in die nächsten besten ständischen Verhandlungen muss eine andere Ansicht erzeugen. — Natürlich ist mit dieser unserer Auffassung Vorsicht und Unterscheidung

1) S. Schaffrath, Theorie, S. 26.

im Gebrauche der verschiedenen in ständischen Schriften enthaltenen Erklärungen sehr wohl vereinbar. So wichtig solche immer sein mögen, so hat doch ihre Verwendung zur Auslegung eine Grenze, über welche hinaus sie nur mit Nachtheil für die Wahrheit gebraucht werden können, und sie selbst sind von verschiedener Bedeutung. Die Aufsuchung der hierzu dienlichen Regeln ist eben die Aufgabe für unbefangene Wissenschaft.

Drittens endlich wird die Behauptung aufgestellt, dass wenigstens von der Benutzung stillschweigender oder gar nur fingirter Zustimmungen keine Rede sein dürfe, indem juristische Personen nicht durch stillschweigende Zustimmung oder durch sprechende Handlungen ihren Willen zu erklären im Stande seien, einmal weil Collegien als solche körperlich nicht handeln können, weder positiv noch negativ, folglich auch nicht durch Handlungen oder stillschweigend ihren übereinstimmenden Willen erklären können; zweitens, weil ständische Verhandlungen immer nur durch ausdrückliche Abstimmungen auf ausdrückliche Fragen beschliessen und widersprechen können, nie aber durch Stillschweigen [1]). Ein Beweis für diese Behauptungen wird nicht gegeben; und es bedarf auch wohl kaum erst der Bemerkung, dass sie eben so sehr den anerkanntesten Rechtssätzen, als der täglichen Erfahrung widersprechen. Ist es doch lediglich nicht abzusehen, warum eine moralische Person, und so namentlich eine ständische Versammlung, nicht eben so gut, wie jedes andere Rechtssubjekt, in vollkommener Kenntniss der Verhältnisse und frei eine Handlung sollte vornehmen können, welche nur unter der Voraussetzung erklärbar ist, dass eine bestimmte Ansicht oder Zustimmung bei ihr bestand; und warum sollte bei ihr in solchem Falle diese Anicht nicht als rechtskräftig bestehend angenommen werden können und müssen? Sobald zugegeben werden muss, (und wer wird diese Möglichkeit läugnen?) dass die Mitglieder eines solchen Collegiums über den Stand der Dinge unterrichtet sein, und dass sie demgemäss eine bestimmte Ansicht fassen und ausführen können, ist auch nicht der mindeste Grund zu einem Zweifel vorhanden. Und ebenso und aus denselben Gründen ist unbegreiflich, warum nicht auch ein ständisches Collegium durch Stillschweigen seinen Willen soll kund thun können, wenn es im Falle einer andern Ansicht und Absicht eine Aeusserung hätte von sich geben müssen. Die für die Abstimmungen festgestellten Formen können nicht für die Unerlaubtheit einer solchen Willenserklärung angeführt werden, denn sie sind natürlich nur für die Fälle einer Abstimmung gültig, nicht aber da, wo gar nicht abgestimmt, sondern der Wille auf andere Weise erklärt wird. Es erscheint somit die ganze Verwerfung stillschweigender landständischer Zustimmungen als eine rein willkürliche und rechtsunbegründete Behauptung. — Allein dabei soll

1) S. Schaffrath, Theorie, S. 18.

nicht geläugnet werden, dass nicht selten schon von Auslegern ein Missbrauch mit der stillschweigenden Einwilligung der gesetzgebenden Factoren getrieben, und namentlich aus einem nicht erfolgten Widerspruche auch in solchen Fällen eine Zustimmung gefolgert worden ist, in welcher eine Aeusserung gar nicht nothwendig war, somit das Schweigen auch nichts beweist. Dass auf diese Weise dem Gesetzgeber Dinge untergeschoben werden können, an welche er gar nicht gedacht hat, ist nicht zu läugnen, und die von Mittermaier in dieser Beziehung gemachten, oben angeführten, Bemerkungen sind aller Beachtung werth. Allein im Ganzen folgt aus dieser Thatsache nichts weiter, als dass auch in dieser Beziehung Vorsicht nöthig und daher die Aufstellung bestimmter Regeln zweckmässig ist.

Aus diesen Erörterungen dürfte sich nun wohl ergeben haben, dass wenigstens diejenigen Gründe, welche bis jetzt gegen die Benutzung des Inhaltes der ständischen Schriften zur Gesetzeserklärung vorgebracht worden sind, eine genauere Prüfung nicht aushalten; und dass nur die, freilich der vorliegenden Frage keineswegs eigenthümliche, Einräumung gemacht werden muss, es sei Missbrauch durch Uebertreibung und falsche Anwendung zu vermeiden.

Ist aber mit einer Zurückweisung der bisherigen Angriffe auch schon der Werth der Sache an sich und positiv bewiesen? Sicherlich nicht. Möglicherweise könnten ja noch andere, gewichtigere Gründe gegen die ständischen Schriften bestehen. Dennoch aber will die Unternehmung eines unmittelbaren Beweises der Zulässigkeit als völlig überflüssig erscheinen. In dem, was zur Widerlegung der gegnerischen Gründe, namentlich des ersten derselben, vorzubringen war, liegt auch ein positiver Beweis vollständig entwickelt vor. Die Urkunden, welche die Entstehung des Gesetzes in allen Einzelnheiten und Schritt vor Schritt enthalten, sind nothwendig richtige Mittel zur Erforschung des beabsichtigten Sinnes. Allerdings mögen sie nicht immer in allen Fragen die gewünschte Auskunft ertheilen; sie werden bei ihrer eigenen Verschiedenheit eine verschiedene Beweiskraft haben; es mag neben ihnen noch manches andere Auslegungsmittel möglich und nöthig sein: allein dies beweist nur, dass sie, wie alles Menschliche, unvollkommen, nicht aber, dass sie nicht, so weit sie gehen, brauchbar sind.

Dem gemäss scheint es völlig erlaubt, die Frage über die Anwendung der ständischen Schriften als entschieden zu betrachten, und ist es nur nöthig, theils die allgemeinen Regeln über den vorsichtigen und maasshaltenden Gebrauch derselben zu formuliren, theils aber die einzelnen Arten von Aeusserungen nach ihrer besonderen Bedeutung zu prüfen.

6.

Allgemeine Regeln des Gebrauches.

Ohne gerade auf eine unbedingte Vollständigkeit Anspruch zu machen, wird eine Aufzählnng derjenigen Regeln genügen, welche den richtigen Gebrauch der stillschweigenden Beschlüsse, die Wahrung des Verhältnisses der verschiedenen Arten von Willensäusserungen zu einander, endlich die Vollständigkeit der Benutzung des vorhandenen Materials betreffen, und sowohl den als richtig anzuerkennenden Forderungen der Kritik, als den Erfahrungen des Lebens entsprechen. Etwaige weitere Grundsätze könnten nur minder bedeutende Nebenpunkte betreffen.

a) Hinsichtlich der stillschweigenden Beschlüsse ist vor Allem die Regel in das Auge zu fassen, dass eine vollkommene Kenntniss der Verhältnisse und namentlich auch Bewusstsein des aus der Handlung zu ziehenden Schlusses vorhanden sein muss, wenn eine physische oder juristische Person durch eine concludente Handlung eine Ansicht oder Absicht rechtsverbindlich ausdrücken soll. Da nun eine deutliche Einsicht in solche, vielleicht feine und technisch-eigenthümliche, Rechtsgrundsätze weder bei der Regierung, noch namentlich bei einer Ständeversammlung, ihrer persönlichen Zusammensetzung nach, immer vorausgesetzt werden darf: so kann bei beiden von einer sprechenden Handlung und einer daraus abzuleitenden Willensmeinung nur dann die Rede sein, wenn sie entweder ausdrücklich auf eine solche Folge einer beabsichtigten Handlnng aufmerksam gemacht waren, und dennoch dieselben unterliessen; oder wenn wenigstens aus den Verhandlungen unzweideutig hervorgeht, dass ihnen ein klares Bewusstsein der rechtlichen Folgen im einzelnen Falle beiwohnte.

Zweitens. Wenn die Regierung oder ein ständisches Collegium einer Handlung oder einem Beschlusse ausdrücklich eine Verwahrung gegen eine bestimmte, daraus abzuleitende Folgerung, namentlich gegen die dadurch geschehende Anerkennung eines bestimmten Satzes, beifügt: so ist diese Erklärung zu achten. Ob der Betreffende dabei etwa unlogisch verfährt, ändert nichts, indem er theils mit vollem Bewusstsein eine Folgewidrigkeit kann begehen wollen, theils jeden Falles sein bestimmter Wille vorliegt, von dessen Kenntniss es sich eben handelt.

Dritte Regel. Der von einem der Factoren der Gesetzgebung gefasste, ausdrückliche oder stillschweigende, Beschluss kann als von einem der übrigen stillschweigend getheilt nur in dem Falle betrachtet werden, wenn entweder derselbe durch eine Mittheilung auf ihn aufmerksam gemacht war, und nun auch er auf gültige Weise eine stillschweigende Einwilligung bethätigte (s. oben, erste Regel); oder aber wenn ihm, auch nicht aufmerksam

gemacht, durch seine Vorsätze oder Aeusserungen bewiesen werden kann, dass er aus eignem Antriebe dieselbe Willensmeinung hatte. Als genügende Mittheilung aber ist nur eine förmliche und directe zu betrachten, nicht aber auch etwa ein Bericht in Tagesblättern über das Verfahren des andern Factors, oder ein Abdruck der Protocolle derselben, indem man solche Schriften zu kennen nicht schuldig ist. Es gilt diess sowohl von den Beschlüssen selbst, als von ihren Begründungen, Motivirungen, Bedingungen.

Wenn, viertens, die Verfassung zu einem gewissen Acte eine bestimmte Anzahl von Stimmen fordert, so kann in solchen Punkten von einem stillschweigend gefassten Beschlusse nicht die Rede sein, ausser wenn eine der vorgeschriebenen entsprechende Anzahl von Mitgliedern, trotz dem dass auf die rechtliche Folge aufmerksam gemacht worden war, eine Willensäusserung von sich gab, welche lediglich nur unter der Voraussetzung eines Beschlusses über den fraglichen Punkt einen Sinn hat [1]).

Bei einer genauen Beachtung der vorstehenden Regeln wird sich nicht selten der Fall ereignen, dass zwar einer der Factoren hinsichtlich eines von allen gefassten Beschlusses eine auslegende Erklärung ausdrücklich gegeben hat, die übrigen dagegen als stillschweigend in diese Modalität einstimmend nicht betrachtet werden können, wenn sie sich schon keineswegs ausdrücklich oder durch concludente Handlungen dagegen erklärten. Hier gilt denn nun endlich, fünftens, die Regel, dass zwar eine solche einseitige Aeusserung nicht als der Wille der gesetzgebenden Gewalt angesehen und zur Auslegung mit Beiseitesetzung der übrigen etwaigen Quellen benutzt werden darf: dass aber, wenn eine Auslegung aus anderen zulässigen Mitteln, z. B. den Worten, gefunden wurde, und mit dieser der wenigstens von dem Einen Factor herrührende Ausspruch übereinstimmt, die Beiziehung des letztern zur ganz besondern Bestärkung dient. Sollten daher mehrere, von einander abweichende Auslegungen an sich möglich sein, so entscheidet der Ausspruch des einen Factors unbedingt für diejenige, mit welcher er übereinstimmt.

b) Das richtige Verhältniss der verschiedenen Arten von Willensäusserungen zu einander scheint gewahrt zu sein, wenn nachstehende Regeln beobachtet werden:

Vorerst unterliegt es wohl keinem Zweifel, dass, wenn derselbe Factor der Gesetzgebung im Laufe der Verhandlungen über denselben Gegenstand zu verschiedenen Zeiten widersprechende Erklärungen abgegeben hat, nur die spätere anzuwenden ist. Theils kann sich seine Ansicht durch die Verhandlungen wirklich geändert, und er nun in der spätern Richtung seine Zustimmung gegeben haben; theils aber mag die Veränderung von einer Concession herrühren, welche den übrigen Factoren gemacht wurde, um das

1) Vergl. mein Staatsrecht des K. Württemberg, 2. Aufl. Bd. I. S. 81 u. 93.

Zustandekommen des Gesetzes möglich zu machen, in welchem Falle dann auch nur in dem Sinne dieses Zugeständnisses ausgelegt werden darf. Uebrigens muss, wenn von zwei sich widersprechenden Erklärungen die frühere schriftlich, die spätere mündlich abgegeben wurde, und letztere nur aus den Protocollen über die Verhandlung zu entnehmen ist, mit vieler Vorsicht verfahren werden, weil hier möglicherweise ein Irrthum in der Aufzeichnung des Gesprochenen stattfinden könnte. Es ist daher der ganze Inhalt der Verhandlung, in welcher die mündliche Erklärung erfolgte, sowie der Erfolg derselben wohl zu prüfen, ob sie die Richtigkeit der Auffassung bestätigen; und nur im Bejahungsfalle kann die frühere schriftliche Erklärung mit Sicherheit als aufgegeben behandelt werden. — Sind aber, zweitens, an sich widersprechende Erklärungen von demselben Factor und in Beziehung auf verschiedene Gegenstände gegeben, so müssen dieselben sämmtlich, wie sie lauten, je auf ihre Materien angewendet werden, indem es sich zunächst nur davon handelt, die wirkliche Ansicht des betreffenden Factors ausfindig zu machen. Sollte auf solche Weise ein Widerstreit unter den verschiedenen Theilen des Gesetzes selbst entstehen, (was aber keineswegs nothwendig ist,) so müsste freilich dieser wieder durch Anwendung der gewöhnlichen Auslegungsgesetze beseitigt werden, also z. B. durch Aufsuchung der Regel und der Ausnahme, Zuweisung abgesonderter parallel laufender Gebiete der Wirksamkeit u. s. w. — Wenn, drittens, der einen gewissen Beschluss näher erläuternden Erklärung eines Factors (Motiv, Bedingung, Voraussetzung, Auslegung) eine damit unvereinbare Erklärung eines andern Factors entgegensteht, übrigens dadurch ein gemeinschaftlicher Beschluss über die Sache selbst nicht verhindert wird: so heben sich die entgegengesetzten Erklärungen in der Art auf, dass keine derselben zur Auslegung des Beschlusses gebraucht werden darf, sondern diese seine Interpretation anderwärts her zu erhalten hat. Nur wenn dieser letztern Erklärung der erste Factor nachträglich seine stillschweigende Zustimmung gäbe, würde sie, als gemeinschaftlicher Willensact, auf betreffende Weise verwendet werden können. — Schliessen sich aber, viertens, die von verschiedenen Factoren abgegebenen, von einander abweichenden Erklärungen nicht gegenseitig aus, sondern können sie, sich ergänzend, neben einander bestehen: so ist jede derselben an sich, als die Willensmeinung ihres Urhebers bezeichnend, aufrecht zu erhalten. In wie ferne sie zur Auslegung des Gesetzes verwendet werden können, ist nach der allgemeinen Regel über die Verwendung einseitiger unwidersprochener Erklärungen zu beurtheilen.

e) Von den Vorschriften über die Vollständigkeit der Benutzung der vorhandenen Quellen ist wohl, da die Unstatthaftigkeit einer nur theilweisen und dadurch falschen Beziehung von selbst klar ist, auch

dieser Fehler den Auslegern der constitutionellen Gesetze im Wesentlichen nicht zur Last gelegt werden kann, nur eine einzige noch besonders hervorzuheben. Sie betrifft die nicht seltenen Fälle, in welchen die ständischen Verhandlungen über ein Gesetz ganz oder theilweise in geheimen Sitzungen vorgenommen, und auch später die zur vollständigen Orientirung über das Vorgekommene nöthigen Schriften der Oeffentlichkeit nicht übergeben worden sind. Dass hier die Auslegung nach den sonst zur Hand befindlichen Mitteln vorzunehmen ist, kann im Allgemeinen keinem Zweifel unterliegen; und es muss das Ergebniss derselben, welches es nun sei, zunächst als die Wahrheit angenommen werden. Auch kann natürlich den Ausleger keinerlei Tadel treffen, wenn er etwa den nur durch besondere Nachweisungen erkennbaren wahren Willen des Gesetzgebers nicht auffassen sollte. Zu warnen ist hier nur vor der Anwendung vereinzelter Schriften, welche möchten bekannt geworden sein. So lange nicht die vollständige Reihenfolge des zwischen den drei Factoren Verhandelten und Festgestellten vorliegt, kann eine einzelne Urkunde, so wichtig sie auch scheinen mag, nicht ohne die entschiedenste Gefahr eines Irrthumes angewendet werden. Aus einem blossen Fragmente ist der wahre Wille des Gesetzgebers nicht nachweisbar darzulegen; also darf auch von demselben kein Gebrauch gemacht werden. Es ist dabei gleichgültig, ob die Erklärungen subjectiv unvollständig sind, d. h. von dem einen oder dem andern Factor fehlen, oder ob sich chronologische Lücken vorfinden, indem die Urkunden nur über ein bestimmtes Stadium der Verhandlungen vorliegen. — Sollte übrigens die Gesammtheit der eigentlich geheim zu haltenden Schriften durch irgend eine Veranlassung früher oder später bekannt werden, so dürfen nicht nur, sondern müssen vielmehr, die in denselben enthaltenen Nachrichten zur Auslegung vollständig benutzt werden. Nur das geheim sein, nicht aber auch das geheim gewesen sein oder geheim sein sollen, verbietet die Benutzung; und es ist völlig irrelevant, soweit von Auslegung die Rede ist, auf welchem Wege ein Nachweis über den wahren Willen des Gesetzgebers erlangt wurde, wenn er nur ächt, vollständig und darlegbar ist. Eine ganz andere, hier nicht weiter zu untersuchende, Frage freilich ist die, ob und welche Verantwortung etwa den unbefugten Bekanntmacher staatlicher Geheimnisse trifft.

7.
Von der Benutzung der einzelnen in den ständischen Schriften enthaltenen Erklärungen.

a) Die Motive.

Die Art der von den gesetzgebenden Factoren herrührenden, in den ständischen Schriften enthaltenen Erklärungen ist sehr verschieden, und es

stehen auch dieselben in wesentlich abweichenden Beziehungen zu den Gesetzen und deren Auslegung. Wenn nun schon durch die vorangehenden Erörterungen die Benutzbarkeit aller, in so ferne sie einen Nachweis über den wahren Willen des Gesetzgebers ertheilen, gezeigt sein möchte: so ist doch auch das Verhältniss der einzelnen Arten zu untersuchen, und dabei anzugeben, was etwa an besondern Anwendungsregeln in Beziehung auf sie aufzustellen sein mag.

Zu diesem Behufe sind denn besonders hervorzuheben: Die Motive zur Begründung von Anträgen und Mittheilungen; die Bedingungen und Voraussetzungen einer Zustimmung; die Erklärungen über den Sinn einer Bestimmung, namentlich auch von Seiten der Regierungscommission; die Entscheidungen von Beispielen; endlich die Verwerfungen von Anträgen.

Was zuerst die Motive betrifft, so bedarf ihre Wichtigkeit für die Auslegung der Gesetze keines Beweises. Enthalten sie auch nicht unbedingt die ratio legis, indem keine rechtliche noch sonstige Nothwendigkeit vorliegt, in derselben den ganzen Gedanken des Gesetzes in seiner geschichtlichen und systematischen Vollständigkeit darzulegen, sie vielmehr sehr wohl nur bruchstückliche Nachweise über Zweck und Ansicht enthalten können: so liefern sie doch kostbares Material für ein richtiges Verständniss im Sinne des Gesetzgebers. Um so nöthiger ist denn aber auch eine richtige Würdigung und Benutzung derselben. Um zu dieser zu gelangen, müssen jeden Falles die verschiedenen Arten von Motiven unterschieden werden. Es tritt aber diese Verschiedenheit in doppelter Beziehung hervor. — Einmal hinsichtlich der Person, welche ein Motiv ausspricht. Auf der einen Seite stehen nämlich die von der Regierung ihren Gesetzesentwürfen beigefügten, so wie die von einer ständischen Kammer zur Erläuterung ihrer Beschlüsse ausdrücklich angegebenen Gründe; auf der anderen Seite sind die von einer ständischen Commission zur Begründung ihrer Anträge an die betreffende Kammer entwickelten, ferner diejenigen Motive, mit welchen das einzelne Mitglied eine Motion oder eine Abstimmung zu begründen sucht. — Die zweite Verschiedenheit der Motive aber bezieht sich auf den Umfang der gegebenen Erläuterungen. Ein Theil derselben hat nämlich lediglich die Begründung und Rechtfertigung einer einzelnen Bestimmung im Auge und erklärt sich über deren Sinn und vielleicht über die vorgeschlagene Form. Ein anderer Theil spricht sich über die allgemeinen gesetzgeberischen Gründe und Absichten aus, und erläutert nur die Richtung des vorgeschlagenen Gesetzes im Ganzen oder wenigstens grösserer Abschnitte desselben, enthält aber keinerlei Erörterungen über den einer einzelnen bestimmten Stelle beizulegenden Sinn.

Diese Verschiedenheit unter den Motiven ist denn von sehr grosser Bedeutung für die Auslegung.

Was zuerst den Unterschied nach dem Umfange betrifft, so kann es keinem Zweifel unterliegen, dass ein Motiv, welches sich über den Sinn und über die Form eines bestimmten Bestandtheiles des Gesetzes ausdrücklich erklärt, vollständig und unmittelbar anzuerkennen ist, und dass der betreffende Artikel, so weit die sich erklärende Person in Frage steht, in keinem andern Sinne verstanden werden darf. Die allgemeineren Aeusserungen über die Absichten eines Gesetzgebungsfactors im Ganzen sind dagegen zwar ebenfalls sehr schätzenswerthe Hülfsmittel zur richtigen Auffassung des Standpunktes der Gesetzgebung, und sie dürfen bei der Auslegung nicht übergangen oder gar mit entgegengesetzten aus subjectiver Anschauung und Theorie hervorgehender Gesichtspunkte vertauscht werden: dennoch stehen in Collissionsfällen die aus ihnen zu ziehenden Schlüsse den besonderen, einer bestimmten Stelle des Gesetzes ausdrücklich gewidmeten Erklärungen oder sonstigen Auslegungsmitteln nach. Nicht nur nämlich können die umfassenderen Mittheilungen leicht allzuallgemein gefasst sein, so dass sie sich ihrem Wortlaute nach auf solche Theile des Gesetzes beziehen lassen, für welche sie der Absicht des Sprechenden nach in der That nicht bestimmt waren; sondern es mag auch bei einzelnen Bestimmungen des Gesetzes ein specielleres von der allgemeinen Richtung abweichendes Motiv maassgehend gewesen sein, welches sich dann eben aus der besondern für die fragliche Bestimmung ausdrücklich abgegebenen Erklärung erkennen lässt. Die Anwendung allgemeiner Motive mag daher eine weitgreifende, die Auffassung des ganzen Gesetzes betreffende sein; und sie können zu einem schönen theoretischen Gebäude das Material liefern; allein im einzelnen Falle ist ihre Benützung wenig sicher und jeden Falles nur in zweiter Linie gestattet, wenn nämlich keine ausdrücklich für anwendbar erklärten Auslegungsquellen vorhanden sind [1]).

Kommt aber die Verschiedenheit der motivirenden Person in Betrachtung, so wird es kaum einem Widerspruche begegnen, dass die von einem einzelnen Ständemitgliede oder auch von einer ständischen Commission ausgesprochenen Motive von geringem Werthe für die Auslegung, richtig gespro-

---

1) So viel, aber auch nur so viel, kann man Krug einräumen, wenn er, (Grundsätze, S. 70 fg.) zwischen sogenannten Redactions-Gründen und angegebenen Gesetzesgründen unterscheiden, die letzteren aber als beinahe nutzlos für die Auslegung darstellen will. Es ist ein Verdienst, auf diesen früher übersehenen Unterschied untes den Motiven aufmerksam gemacht zu haben; aber theils ist der Ausdruck „Redactions"-Motive nicht richtig, indem es sich bei den besondern Erklärungen nicht blos von der Redaction handelt, theils darf die allgemeine und überlegte Aussprache eines Gesetzgebungsfactors über seine Absicht bei dem ganzen Gesetze oder bei einzelnen grössern Zügen desselben nicht nach Belieben zurückgesetzt werden. Sie kann von der höchsten Bedeutung für die ganze Auffassung und Anwendung, und eine Wiederholung in den einzelnen Fällen eben desshalb unterblieben sein, weil die einmalige umfassende Aufstellung für genügend erachtet wurde.

chen, nur in Einem Falle von irgend einer Bedeutung sind. Da nämlich im Allgemeinen es über den wahren Willen des Gesetzgebers durchaus nichts beweist, wie ein einzelnes Mitglied einer Versammlung die Sache angesehen hat, indem recht wohl der Beschluss des Collegiums in völlig verschiedener Ansicht gefasst sein kann; und da selbst die Gründe, welche von dem ersten Antragsteller für eine von ihm in Bewegung gebrachte Frage angeführt wurden, von der Mehrheit nicht getheilt worden sein können, während der Antrag an sich, aber aus anderen Motiven, beschlossen wurde: so wäre eine beständige Beachtung der von Commissionen oder einzelnen Mitgliedern vorgebrachten Motive nur in dem Falle nothwendig, wenn die betreffende Versammlung die Verbindlichkeit hätte, sich immer über dieselben ausdrücklich auszusprechen unter Vermeidung der Annahme einer stillschweigenden Zustimmung. Eine solche Verpflichtung besteht nun aber nicht. Diese Motivirungen sind nur subjective Rechtfertigungen und Verdeutlichungen gegenüber von der Kammer; allein der Vortragende kann keine Erklärung der Billigung oder Misshilligung über seine persönlichen Gründe verlangen, sondern nur eine Abstimmung über den Antrag. Auch hat er kein Recht zu fordern, dass sein Antrag gerade in den von ihm damit verbundenen Umfange oder Sinne angenommen werde. Die Kammer mag nach Belieben Aenderungen in den Gründen oder in der Sache eintreten lassen; und es ist daher nicht einmal richtig, der Motivirung eines Antragstellers wenigstens den Werth eines Beitrages zur innern Geschichte des Gedankens beizulegen. Ueber den Sinn des Beschlusses der Kammer entscheiden die Motive der Einzelnen nicht. Nur in dem Einen Falle erhalten dieselben eine unmittelbare Bedeutung, wenn eine Zustimmung und Billigung besonders erfolgte, und sie somit auch die Ansicht wenigstens eines Factors aussprechen. — Dass übrigens eine solche Zustimmung sowohl ausdrücklich als auch, unter den erforderlichen Voraussetzungen, stillschweigend erfolgen kann, bedarf eben so wenig eines Beweises, als dass das Angeführte, nach Regel und Ausnahme, eben so wohl von besonderen als von allumfassenden Motivirungen gilt.

Anders verhält es sich dagegen mit den Motiven der Regierung und der Kammern. Hier theilt eine in Gesetzgebungssachen coordinirte Gewalt die Gründe, aus welchen sie ihrer Seits eine bestimmte Vorschrift für zweckmässig erachtet und beschlossen hat, und den Sinn, in welchem sie das Gesetz einst ausgelegt wünscht, ausdrücklich mit. Sie kann denn nun allerdings verlangen, dass der anderweitige Factor, welcher eine Mittheilung empfängt, sich über dieselbe ausspreche, indem er nicht den nackten Antrag, sondern diesen näher bestimmt durch die Motivirung zur Anwendung seiner Thätigkeit erhalten hat. Bei einer gänzlichen Verwerfung des Antrages bedarf es freilich keiner eigenen Erklärung über die Motive, welche

mit jenem gefallen sind, und jeden Falles sich auf keinen Gegenstand der gemeinschaftlichen Verhandlung mehr beziehen. Allein wenn dem Beschlusse ganz oder theilweise beigetreten, den Motiven aber nicht zugestimmt werden will, so hat eine Erklärung darüber zu erfolgen, indem sonst mit Recht angenommen werden muss, dass der Antrag, in dem ausdrücklich mitgetheilten Sinne, angenommen worden sei [1]).

Unter der Voraussetzung der Richtigkeit vorstehender Ansichten, ferner der Unbestreitbarkeit des Satzes, dass eine unzweifelhafte Erklärung über die bei einem bestimmten Willensacte gehegte Absicht maassgebend sei für dessen Auslegung, ergeben sich denn nun für den Gebrauch der Motive zum Behufe der Interpretation folgende Regeln:

Ist ein Motiv ausdrücklich zur Erklärung des Sinnes eines bestimmten Theils eines Gesetzes gegeben, so muss dieser — so weit die Person des Erklärenden und sein Einfluss auf das Zustandekommen des Gesetzes in Betrachtung kommt — in dieser Bedeutung verstanden werden; eine allgemeine Mittheilung über die Absicht und Richtung des Gesetzes giebt den Ausschlag bei einer, nach Maassgabe der sonstigen Interpretationsquellen, zweifelhaften Auslegung, steht aber einer besonderen, einen bestimmten Punkt erläuternden Motivirung nach.

Motive eines Ständemitgliedes oder einer ständischen Commission geben keinen Beweis über die wahre Meinung des Gesetzgebers, auch wenn ihnen in der betreffenden Versammlung nicht widersprochen wurde. Nur wenn eine besondere Billigung derselben nachzuweisen ist, können sie zur Auslegung gebraucht werden.

---

1) Die hier entwickelte Ansicht hält die Mitte zwischen der gemeinen Theorie und der von Mittermaier, a. a. O., S. 217, aufgestellten Lehre. Dass die erstere Commissions-Motiven zu viel Gewicht beilegt, dürfte aus dem Angeführten sich ergeben. Wenn aber Mittermaier sich gegen eine stillschweigende Einstimmung in Motive überhaupt, und zwar namentlich desshalb erklärt, weil nicht jeder einzelne Satz dieser Art in den Kammersitzungen ausdrücklich berathen werden könne; weil die Mitglieder hinsichtlich des Widerspruches sich fälschlich gegenseitig auf einander verlassen; weil der Drang der Geschäfte eine Erklärung verbiete; endlich weil die Delicatesse davon abmahne: so dürfte doch hiergegen zu bemerken sein, dass alle diese Rücksichten die rechtliche Folge eines Stillschweigens dann nicht entfernen können, wenn ein ausdrücklicher Widerspruch nöthig gewesen wäre, um die gesetzliche Annahme einer stillschweigenden Zustimmung zu entfernen. Die Einwilligung ist einmal durch das unzeitige Stillschweigen erfolgt; aus welchen Gründen diess geschah, ist für die Rechtsgültigkeit derselben unerheblich. Wer dies vermeiden wollte, hatte sich ausdrücklich zu äussern; widrigenfalls verzichtete er auf sein Widerspruchsrecht. Und selbst die Forderungen der Billigkeit und eines geordneten Geschäftsverfahrens scheinen ein strenges Festhalten an dem Rechtsgesetze nöthig zu machen. Wenigstens möchte es schwer sein, in Abrede zu ziehen, dass derjenige Factor, welcher eine ausdrückliche Bestimmung hinsichtlich seiner Willensmeinung mittheilte, gegründete Ursache zu einer Beschwerde hat, wenn eine gleichstehende Behörde nicht einmal der Mühe werth fand, sich darüber zu äussern, und nun doch, aus dem Grunde dieses Stillschweigens, die geäusserte Ansicht als irrelevant erklären will. Und wie sollen — so wird es gestattet sein zu fragen — Geschäfte zwischen verschiedenen, von einander unabhängigen Versammlungen abgemacht werden, wenn sich jede derselben nach Belieben der Abgabe einer Aeusserung über ausdrückliche Mittheilung der andern enthalten könnte, und gar nichts aus dieser Unterlassung folgen würde?

Motive, welche von einem der gesetzgebenden Factoren an einen Mitfactor übergeben wurden, sind, im Falle der Annahme des durch sie begründeten und erklärten Antrages, als von beiden Factoren getheilt zu betrachten, wenn sie nicht ausdrücklich abgewiesen oder modificirt wurden.

Wenn aus anderweitigen Zeugnissen erhellt, dass das wirkliche Motiv verschieden von dem mitgetheilten war, so ist zu unterscheiden, ob das thatsächlich vorgelegte, das wahre ausschliesst, oder nicht. In dem ersten Falle darf nur das angegebene Motiv gebraucht, somit die Erklärung des betreffenden Factors nur in dem Sinne genommen werden, welcher als der damit zu verbindende von ihm erklärt wurde. Nur über diesen Sinn sind die andern Factoren übereingekommen, und der Motivirende selbst hat eben durch seine Aufstellung des Motives erklärt, dass er den zu fassenden Beschluss in dieser bestimmten Richtung verstanden und angewendet wissen wolle. Ob er eigentlich andere Wünsche hatte, und warum er diese nicht verfolgte, ist unter solchen Umständen völlig gleichgültig. Ist dagegen das nicht angegebene Motiv neben dem amtlichen anwendbar, und ist nicht etwa das letztere ausdrücklich als das einzige erklärt, so mag immerhin auch diesem zweiten die ihm, je nach seiner Beschaffenheit, in Folge der allgemeinen Auslegungsregeln gebührende Bedeutung gegeben werden. Ob aber dieses verschwiegene Motiv aus einer entfernten Stelle der ständischen Schriften oder aus sonstigen zuverlässigen Quellen erhellt, ist völlig gleichgültig. Ist nämlich der Inhalt der ständischen Verhandlungen ein sehr wichtiges Auslegungsmittel, so ist es doch nicht das einzige.

Widerspricht ein Motiv dem Willensacte, welchen es erklären soll, so ist dasselbe bei Seite zu setzen und letzterer aus anderweitigen Quellen zu erläutern, indem ein falscher oder falsch ausgedrückter Grund das Dasein und die Verbindlichkeit einer Rechtshandlung nicht aufhebt.

b) Die Bedingungen einer Zustimmung.

Nicht selten macht einer oder der andere Factor der Gesetzgebung seine Zustimmung zu einem Gesetze, oder dem Theile eines solchen ausdrücklich davon abhängig, dass dasselbe nur in einer bestimmten Weise verstanden, oder nur auf eine bezeichnete Weise angewendet werde. Oder aber, er spricht bei seiner Zustimmung aus, dass er einen bestimmten Sinn oder eine bestimmte Ausführung bei dieser seiner Einwilligung voraussetze. — Natürlich sind die übrigen Factoren an eine solche Bedingung an und für sich nicht gebunden, sondern mögen dieselbe zurückweisen, wo sich dann ergeben wird, ob der Bedingende nun dennoch dem ursprünglichen Vorschlage beitritt, oder aber jetzt das Ganze verwirft. Haben aber die anderen Factoren ihre ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung zu

einer Bedingung gegeben, so entsteht dadurch ein förmlicher Vertrag unter ihnen, welcher seine Wirkung auch auf den Ausleger übt. Demgemäss ist ein Gesetz auch in dem Falle im Sinne einer beigefügten Bedingung oder Voraussetzung auszulegen, wenn die Natur der Sache auf eine verschiedene Ansicht geführt haben würde. Entsteht hierdurch ein Widerspruch zwischen diesem Gesetze und den übrigen, so ist derselbe nach den gewöhnlichen Vorschriften für Paranomieen zu behandeln. Die Berücksichtigung einer feststehenden Bedingung ist so unabweisbar, dass, selbst wenn die Bedingung mit den Worten des Gesetzes unvereinbar wäre, sie vorzuziehen ist, indem hier der Wille des Gesetzgebers ganz unzweifelhaft vorliegt, und somit die gewählten Worte nur als eine fehlerhafte Form erscheinen.

Von selbst versteht sich übrigens, dass nur Bedingungen und Voraussetzungen, welche förmliche Factoren der Gesetzgebung aufgestellt haben, von solcher Bedeutung sind, dagegen ähnliche Aeusserungen von einzelnen Mitgliedern oder von Commissionen keine zwingende Kraft enthalten. Auch haben die betreffenden Kammern keine Verbindlichkeit, sich für oder gegen solche Bemerkungen Einzelner auszusprechen; während allerdings die übrigen Factoren den von einem Mitfactor aufgestellten und förmlich mitgetheilten Bedingungen ausdrücklich widersprechen müssen, wenn sie nicht als stillschweigend einwilligend angesehen werden wollen.

c) Die Erklärungen über den Sinn einer Bestimmung.

Es mag nicht eben die richtigste Art der Abfassung von Gesetzen sein, wenn ein über den Sinn bestimmter Worte während der Berathung entstandener Zweifel nicht zu einer Richtigstellung dieser Worte Veranlassung gibt, sondern sich die berathende Versammlung mit einer Erklärung, wie der Ausdruck zu verstehen sei, zufriedenstellt. Allein diese nachlässige Behandlungsweise ist doch nicht selten, theils als die schneller abgemachte, zuweilen wohl auch als die geringerer Gefahr eines Widerspruches von Seiten anderer Factoren ausgesetzte. Es muss daher auch ihr Einfluss auf die Auslegung untersucht werden.

Die allgemeinen Regeln hinsichtlich solcher Erklärungen sind, unter Bezugnahme auf das bisher Erörterte, leicht zu formuliren. Etwas schwieriger ist die Anwendung auf einige bestimmte Fälle. — Was aber jene betrifft, so lassen sie sich in folgende Sätze zusammenfassen:

Vorerst ist einleuchtend, dass von einem rechtlichen Werthe der genannten Mittheilungen unter allen Umständen nur dann die Rede sein kann, wenn diejenige physische oder moralische Person, welche dieselben gibt, zuständig zu einer Erklärung über den Sinn des Gesetzgebers ist. Von Anderen vorgebracht, sind sie nichts, als subjektive Ansichten, welche

von einem doctrinellen Werthe sein mögen, allein lediglich keine Zwangskraft für den Ausleger haben. Es sind somit Erklärungen einzelner Ständemitglieder und auch ständischer Commissionen nnr dann von Bedeutung, wenn sie von der betreffenden Kammer als auch die ihrige angenommen worden sind [1]). Unmittelbare Wichtigkeit haben somit nur die von einem der Factoren selbst, oder gültig in seinem Namen, gemachten Erklärungen. — Ein zweiter, wohl eben so wenig in Abrede zu ziehender, Satz ist der, dass eine solche Erklärung nur dann für die Auslegung unbedingt entscheidend ist, wenn sie von allen drei Factoren der Gesetzgebung, ausdrücklich oder stillschweigend, angenommen wurde. Nur von einem derselben gegeben, oder etwa auch noch von einem zweiten getheilt, sind sie allerdings Beweise darüber, wie diese Factoren das Gesetz verstanden haben wollen: allein diess entscheidet noch nicht über die Znstimmnng des Dritten, und somit noch nicht nothwendig über die wahre Auslegung des Gesetzes. Und hier ist denn namentlich auf die Nothwendigkeit einer förmlichen Mittheilung aufmerksam zu machen, indem nur in solchem Falle eine genügende Veranlassung zu einer, ausdrücklichen oder stillschweigenden, beitretenden oder verwerfenden, Willensäusserung vorhanden ist. — Endlich steht noch fest, dass eine von allen drei Factoren gutgeheissene Erklärung den Sinn des Gesetzes nicht blos bestimmt, wenn eine Wahl zwischen verschiedenen gleich möglichen Auslegungen der Worte besteht; sondern auch dann, wenn sie dem Wortlaute zuwiderläuft. Hier sind die gebrauchten Worte ein fehlerhaftes Mittel zur Ausdrückung des nachweisbaren wahren Sinnes des Gesetzgebers, und es hat somit der letztere den Vorzug. Dass der Zweck auf eine andere Weise (dnrch Richtigstellung der

---

1) Zn weit geht wohl Krug, Grundsätze, S. 126, wenn er den Commissionen nnd ihrer Berichterstattung eine Zuständigkeit zn Erklärungen nicht nur über den Sinn ihrer eigenen Anträge, sondern auch über den des Regierungsentwurfes zuschreibt. Er stützt diese Ansicht einmal darauf, dass die Commissionen den Auftrag haben, über alles, was sie den Kammern empfehlen, die nöthigen Erläuterungen zu geben; und zweitens darauf, dass die Regierungs-Commissäre durch Stillschweigen zu solchen Erklärungen sich dieselben selbst aneignen, zu einer Kenntnissnahme derselben aber, selbst wenn sie in ihrer Abwesenheit gegeben seien, die Verpflichtung haben. Hiergegen ist aber zu bemerken, dass die Commissionen doch nur den Beruf haben, sich über den Sinn ihrer eigenen Anträge zu erklären, keineswegs aber beauftragt oder auch nur in der Lage sind, den Sinn der Regierung mit Sicherheit zu erkunden. Die Fiction, dass eine nicht widersprochene Aeusserung einer Commission oder ihres Berichterstatters als von den Regierungs-Commissären adoptirt zu betrachten sei, ist unzulässig. Abgesehen davon, dass die Regierung aus Zweckmässigkeitsgründen ein Interesse dabei haben kann, sich über eine doch nicht maassgebende Ansicht eines Unzuständigen nicht zu äussern, so kann ja die Ansicht der Commission oder ihres Berichterstatters, gleichgültig ob mit oder ohne Schuld der Regierungsorgane, diese letztere thatsächlich unbekannt geblieben seien. — Die hier vorliegende Streitfrage mag praktisch nicht von grosser Wichtigkeit sein, weil die Regierungs-Commissäre allerdings weitaus in der Regel sich über die Erklärungen der Kammer-Commissionen erklären werden, und zwar nicht blos stillschweigend sondern ausdrücklich; allein es muss doch der Punkt theoretisch richtig bestimmt sein.

Worte) weit passender erreicht worden wäre, benimmt dem Willen des Gesetzgebers, so wie er einmal ausgesprochen ist, seine Kraft nicht.

Der eigenthümlichen Fälle von Erklärungen, welche eine nähere Betrachtung erfordern, sind aber zwei.

Erstens die von Regierungs-Commissären während der Debatte abgegebenen mündlichen Erklärungen. — So wenig nämlich in Zweifel gezogen wird, dass eine in den verfassungsmässig vorgeschriebenen Berathungen beschlossene und mittelst eines hierzu anerkannten Organs den Ständen förmlich mitgetheilte mündliche Eröffnung der Regierung hinsichtlich ihrer Gültigkeit und Rechtsverbindlichkeit einem schriftlichen Erlasse vollkommen gleich steht: so ist doch schon [1]) entschieden bezweifelt worden, dass auch solche Erklärungen, welche im Laufe der mündlichen Verhandlungen mit einer den Kammern von den zur allgemeinen Vertheidigung eines Gesetzesentwurfes bestimmten Commissären abgegeben würden, als Ausdruck des Regierungswillens betrachtet werden können. Solche seien, wird behauptet, lediglich die individuellen Ansichten dieser Commissäre, und somit von keinerlei Bedeutung für die Auslegung des Gesetzes. — Unzweifelhaft ist ein Unterschied zwischen verschiedenen Arten solcher Erklärungen zu machen; allein die eben angeführte Ansicht geht doch zu weit. Es ist nämlich zwar zuzugeben, dass Commissäre unmöglich über alle, während einer Berathung sich erhebenden möglichen Fragen, zum Voraus besonders instruirt und zu einer Erklärung über den Willen der Regierung ermächtigt sein können; und dass sie somit in ihren Antworten Vieles nur mittelst logischen Schlusses aus den ihnen im Allgemeinen bekannten Absichten der Regierung abzuleiten vermögen, wobei Irrthümer wohl mit unterlaufen können. Es ist ferner einzuräumen, dass die Regierung durch eine Zusicherung, welche eines ihrer Organe gegen allgemeinen oder besondern Auftrag gegeben hat, rechtlich keineswegs gebunden wird. Auch mag daher der den Ständen ertheilte Rath, sicher zu gehen, und sich nicht mit mündlichen Zusicherungen zu begnügen, sondern alsbald eine formelle Berichtigung des vorgeschlagenen Gesetztextes zu verlangen, ganz zweckmässig sein. Allein auf der andern Seite ist eben so richtig, dass die Commissäre mit dem Plane der Regierung wohl vertraut sein können; dass in minder bedeutenden Punkten die Regierung eine von ihrer eigentlichen Absicht abweichende Antwort eines ihrer Commissäre leicht gutheisst, zur Vermeidung von Weitläufigkeiten und Streitigkeiten, während ihr auf der andern Seite ein förmlicher späterer Widerruf einer unrichtigen Erklärung eines ihrer Commissäre vollkommen freisteht [2]); namentlich aber,

1) S. Mittermaier, a. a. O. Derselben Meinung ist auch Chauveau Adolphe, Principes de compétence et de jurisdiction administrative. Paris, 1841, Bd. I S. CLVI.

2) So hat z. B. die württembergische Regierung im J. 1836 bei der Berathung eines Straf-

dass eine gedeihliche Berathnng sehr bestrittener oder ausführlicher und verwickelter Gesetzesentwürfe gar nicht denkbar wäre, wenn in jedem Augenblicke die Debatte von dem Commissär zur Feststellnug von Voraussetzungen und Vorfragen abgebrochen und specielle Instruction eingeholt werden müsste. Diesen beiden Seiten der Sache ist nun, wie es scheint, gebührende Rechnnng getragen, wenn hinsichtlich der im Laufe der mündlichen Verhandlungen von Regierungs-Commissären gemachten Aensserungen der Grundsatz aufgestellt wird, dass dieselben zwar allerdings von der Regierung ausdrücklich für unrichtig erklärt werden können, und alsdann nicht nur als nicht geschehen, sondern sogar als entschieden unrichtig zu betrachten, und auch in diesem Sinne bei der Auslegung zu gebrauchen sind; dass aber diejenigen Erklärungen von Commissären, welche bis zur Beendigung des fraglichen Geschäftes nicht in Abrede gezogen worden sind, als von der Regierung anerkannt betrachtet werden müssen. Natürlich kommt der Grundsatz der Nachweisbarkeit hier zu besonderer Anwendung, und nur was in den amtlichen, auch der Regierung mitgetheilten, Protokollen verzeichnet ist, kann als beweisende Erklärung einer Regierungs-Commission angesehen werden [1]).

Eine zweite besonders hervorzuhebende Art bilden jene gar nicht selten vorkommenden Erklärungen, dass eine gewisse Bestimmung in das Gesetz nicht aufzunehmen sei, **weil sich der fragliche Satz von selbst verstehe.** Eine solche Erklärung kann von der Regierung ausgehen zur Vertheidigung einer angeblichen Lücke im Gesetzesentwurfe, oder von einer ständischen Kammer als Grund ihres Beschlnsses, einen vorgeschlagenen Artikel wegzulassen. — Offenbar ist der Werth eines Ausspruches dieser Art von sehr verschiedener Bedeutung für die Auslegung des Gesetzes, je nach den näheren Verhältnissen; und zwar sind hier die hinsichtlich der Motive geltenden Grundsätze ohne Bedenken anzuwenden, weil Erklärungen der fraglichen Art zwar nicht der Form, allein doch dem Sinne nach nichts anderes sind, als Begründnngen eines bestimmten negativen Zustandes des Gesetzes. Wenn demnach alle Factoren der Gesetzgebung, ausdrücklich oder stillschweigend zustimmend, der Erklärung beigetreten sind, so gibt sie den wahren Sinn des Gesetzes an, auch wenn wirklich an und für sich dieser Sinn sich nicht von selbst verstanden hätte. Im Uebrigen ist dabei allerdings zu beachten, dass die Erklärung, es bedürfe eines bestimmten Zusatzes nicht, weil sich dessen Inhalt von selbst verstehe, in Beziehung auf eine genau bezeichnete Gesetzesstelle gemacht sein muss und nur diese in

---

gesetzbuches nicht den mindesten Anstand genommen, mündliche Erklärungen ihrer Commissäre später, jedoch rechtzeitig, für irrig zu erklären.

1) Vgl. die sehr guten Bemerkungen von Krug, Grundsätze, S. 524.

dem genannten Sinne erklärt; dass aber die Zurückweisnng eines angetragenen Artikels, weil derselhe in andern Theilen des Gesetzes oder überhaupt in den allgemeinen Rechtsregeln enthalten sei, nichts entscheidet über diese letztere Behauptung nnd nicht herechtigt, dieselbe ohne Weiteres als einen intergirenden Theil des Gesetzes anzunehmen und anzuwenden. Diese Behauptung kann anch eine irrige gewesen sein; und da in Folge dieses Irrthumes kein Beschluss von den Gesetzesfactoren gefasst wurde, somit anch keiner promnlgirt ist, so lässt sich blos anf die Behauptung hin nichts in das Gesetz hineintragen. Ist die Erklärung eine thatsächlich richtige, so gilt freilich der von ihr hehauptete Satz, aher nicht weil sein Sichvonselbstverstehen ausgesprochen wurde, sondern weil er anf eigener richtiger Grundlage steht [1]). — Als eine stillschweigende Znstimmung aher ist es, ans früher hereits erörterten Gründen, immer anzusehen, wenn eine solche Erklärung den übrigen Factoren ordnungsgemäss mitgetheilt, ihr dann aher von ihnen nicht widersprochen worden ist; folglich, wenn sie in einem den Kammern übergebenen Regierungsmotive oder in einem der andern Kammer mitgetheilten, in Gegenwart eines nicht widersprechenden Regierungs-Commissärs gefassten Beschlusse anfgeführt ist. Lediglich als die einseitige Meinung Eines Factors kann dagegen die Erklärung gelten, falls die übrigen Factoren keine Gelegenheit znr Aeusserung hatten. Nur von einer ständischen Commission ahgegehene Erklärungen der fraglichen Art endlich, über welche die hetreffende Kammer sich nicht aussprach, sind lediglich Privatansichten nnd von gar keiner Zwangsbedeutung für die Auslegung.

d) Die Entscheidnngen von Beispielen.

Von sehr geringem Werthe für die Feststellung des wahren Gesetzessinnes sind die Beispiele, welche während der Dehatte, sei es zur Deutlichmachung, sei es znr Bekämpfung eines Satzes, angeführt zu werden pflegen. Nicht nnr sind dieselben in der Eile der Rede hänfig falsch gewählt, oder anch wohl, um den gewünschten Eindrnck in gehörigem Maasse hervorzuhringen, absichtlich ausgeschmückt [2]); sondern sie beweisen überhaupt nur eine rein subjektive Ansicht des Redenden. Der hetreffende Factor der Gesetzgehung ist nicht schuldig, sich für oder gegen eine solche Argumentationsweise des Einzelnen anszusprechen, und es kann somit anch von einer stillschweigenden Billigung hier nicht die Rede sein. Selbst wenn Regierungs-Commissäre, sei es durch eine Frage veranlasst oder ans eigenem Antriebe, sich über ein Beispiel erklärt hahen, kann dies nicht als die hindende Ansicht der Regierung angesehen werden, da die Entscheidaag

1) S. Krug, a. a. O., S. 131.
2) S. Mittermaier, a. a. O., S. 220.

des Commissärs mit gänzlicher Verkennung des ihm bekannten Willens der Regierung durch einen ganz subjektiven Fehler in der Auffassung oder im Schlusse entstanden sein mag.

Nur in dem Einen Falle können Beispiele von grösserer Bedeutung sein, wenn sie in schriftlichen, also wohl überlegten, Aeusserungen eines Factors an die übrigen enthalten sind, als Theil seiner Motive, oder zur Verdeutlichung seiner Ansicht. Hier können sie dazu dienen, die von ihm über den Sinn gewisser Bestimmungen gehegte Ansicht nachzuweisen. Allein nicht nur ist damit noch nichts hinsichtlich der Meinung der übrigen Factoren gewonnen; sondern es ist selbst immer noch möglich, dass auch hier dem das Beispiel Vortragenden ein offenbarer Irrthum in der Entscheidung nachgewiesen, seine wahre Ansicht aber aus andern, zuverlässigen Urkunden gezeigt werden kann.

e) Die Verwerfungen von Anträgen.

Nicht nur die Beschlüsse, durch welche ein bestimmter Inhalt der Gesetze ausgesprochen wird, sondern auch diejenigen, welche entscheiden, dass eine gewisse Bestimmung nicht aufzunehmen sei, dienen zur Auslegung des richtigen Sinnes. Abgesehen nämlich von dem einzigen (oben erörterten) Falle, wenn die Aufnahme eines Satzes verweigert wird, weil er sich schon von selbst verstehe, beweisen ablehnende Erklärungen immer, dass der beantragte allein verworfene Inhalt nicht Theil des Gesetzes und seiner Anwendung sein soll. Ein solcher Satz darf dann also auch nicht aus anderen Auslegungsquellen abgeleitet und als der eigentliche Sinn des Gesetzgebers dargestellt werden. Liegt doch der ausdrückliche Beweis des Gegentheils vor. Selbst wenn aus anderweitigen, gebilligten Theilen des Gesetzes ein richtiger Schluss auf diese Bestimmung gemacht werden könnte, ist derselbe zu unterlassen. Die daraus sich etwa ergebende Folgewidrigkeit zurecht zu legen, ist Sache der gewöhnlichen Auslegungsregeln für einen Widerspruch der Gesetze unter sich; sie aber wieder ganz zu entfernen, Aufgabe des Gesetzgebers selbst, nicht des Auslegers. Möglicherweise war sie ausdrücklich beabsichtigt. Von wem der verworfene Antrag ausging, ist hinsichtlich der Folgen desshalb gleichgültig, weil in jedem Falle eine Willenserklärung vorliegt, welche ihre Bedeutung aus sich selbst, nicht aber aus der Veranlassung ihrer Abgebung erhält. Ebenso macht es keinen Unterschied, wenn etwa der angegebene Grund der Verwerfung thatsächlich oder rechtlich falsch ist. Desshalb steht der Wille des gesetzgebenden Factors nicht weniger fest; dieser aber, und nicht seine Veranlassung, entscheidet über die Gültigkeit des Gesetzes. Ferner bedarf es wohl kaum erst der Bemerkung, dass die Verwerfung auch nur Eines Factors vollkommen hinreicht zur Hervor-

bringung der genannten Wirkung. Denn wenn schon eine Uebereinstimmung aller drei Factoren nöthig ist, um einen Beschluss in das Gesetz aufzunehmen, oder eine anthentische Erklärung desselben zu geben, so reicht aus demselben Grunde die Verwerfung anch nur Eines Theilhabers der gesetzgebenden Gewalt hin zu einer gänzlichen Entfernnng aus dem Gesetze. Ein vollwirkendes Veto hat jeder einzelne Factor; allein nur ein getheiltes Bestimmnngsrecht.

8.

Schluss.

Wenn vorstehende Ansicht über die Benntzung ständischer Schriften und Handlungen zum Behnfe der Gesetzesanslegung wesentlich abweicht sowohl von der gewöhnlichen (zuerst von Wächter) aufgestellten Theorie, als anch, und zwar noch entschiedener, von der Meinnng Schaffrath's, nnd wenn sie selbst der von Krng und von Mittermaier dargelegten Mittelansichten sich manchfach nicht anschliesst: so rührt diess, wie die vorstehenden Ansführungen zeigen, hanptsächlich aus zwei Ursachen her. Einmal wird nicht blos auf die Auffindung des wahren Willens des Gesetzgebers gesehen, wie diess von der gewöhnlichen Theorie geschieht, noch aber anch lediglich die Promulgation der Worte als entscheidender Umstand anerkannt, mit Schaffrath; sondern es wird eine Vereinigung beider Rücksichten gefordert. Zweitens aber sind theils in mehreren Fällen Unterscheidnngen gemacht worden, wo die Vorgänger gleiche Verhältnisse annahmen, dadurch aber sich von der Wahrheit entfernten; theils Unterscheidungen verworfen, welchen keine wirkliche Verschiedenheit der Dinge entspricht.

Durch diese Annahme verschiedener, gleich hoch stehender Grundsätze, sowie durch die Aufstellung dieser Unterschiede, ist denn freilich die Lehre verwickelter und ansführlicher geworden, als sie nach den bisherigen Bearbeitnngen war. Allein so wenig diess an sich für die Wissenschaft und für das Leben wünschenswerth sein mag, so dürfte es doch kein Zeichen von nnklarer Anffassnng nnd verkehrter Spitzfindigkeit sein. Die im constitntionellen Staate bestehende Art der Gesetzesabfassung ist nun einmal weitläufig nnd vielfach verschlnngen; es sind dabei so mancherlei Wechselfälle und Verhältnisse möglich, dass nothwendig anch die Rechtswissenschaft die Folgen davon empfinden mnss. Und keineswegs ist etwa blos für die Regeln der Anslegung eine Reihe von Schwierigkeiten und Weitläufigkeiten entstanden. Man denke z. B. nur an den Unterschied von Verfassnngsbestimmungen, Gesetzen, Verordnungen und an die manchfachen schwierigen Fragen, welche

sich an diesen Unterschied knüpfen. Oder an die bestrittenen Fragen hinsichtlich der gültigen Dauer gewisser Gesetze. Wie diese Regierungsweise überhaupt den Vorzug der Einfachheit nicht in Anspruch nehmen darf, so namentlich nicht in Beziehung auf ihre Gesetzgebung und die rechtswissenschaftliche Behandlung ihrer Gesetze.

Die Frage kann somit nur die sein: ob die im Vorstehenden aufgestellten Sätze und Unterschiede richtig sind, und ob sie den Gegenstand erschöpfen?

5.

Ueber die ständischen Rechte in Beziehung auf Reichsverwesung.

Zu denjenigen Staatseinrichtungen, welche in neuerer Zeit an Bestimmtheit und Zweckmässigkeit viel gewonnen haben, gehört offenbar die Regierungsverwesung im Falle einer Verhinderung des rechtmässigen Inhabers der Staatsgewalt.

In früheren Zeiten fehlte es sowohl in den grösseren europäischen Reichen [1]), als namentlich auch in den deutschen Staaten jeden Ranges und jeder Bedeutung an bestimmten Grundsätzen über das einzuhaltende Verfahren, und es kamen daher nicht nur in verschiedenen Ländern, sondern in demselben Lande bei verschiedenen Fällen die abweichendsten Bestimmungen vor, je nachdem testamentarische Bestimmungen, Vereinbarungen im einzelnen Falle, reichsgerichtliche Entscheidungen u. s. w. es fügten. Bald ward der nächste Schwertmagen mit der Vormundschaft und mit den Regierungsgeschäften betraut, bald die Mutter oder die Gattin des persönlich Unfähigen; zu andermalen war es ein Regentschaftsrath neben diesen Verwandten, oder ohne sie und in ihrer Ermanglung; zuweilen übernahmen die Stände die Geschäfte, manchmal auch ein benachbarter Fürst oder deren Mehrere gemeinschaftlich. Ehe es aber dazu kam, war unzähligemal Streit, Gewaltthat, besten Falles Klage bei Gericht. Und eben so wenig stand ein für allemale

1) In England führt, und zwar noch itzt, die Theorie unter den Prärogativen des Königs auch das Recht auf, nicht minderjährig zu sein. Nach dem common law ist daher eigentlich jede Handlung eines thatsächlich minderjährigen Königs gültig. Allein da einer solchen Fiction der gesunde Menschenverstand widerspricht und die einfachste Klugheit eine Vorsicht erheischt, so ist es nicht ungewöhnlich, dennoch einen Protector oder Vormund zu setzen; nur muss diess, da ein allgemeiner Grundsatz nicht besteht, auch unter den gegebenen Umständen nicht bestehen kann, in jedem einzelnen Falle durch eine besondere Parliamentsacte geschehen, welche denn auch ihren Inhalt den jeweiligen Verhältnissen entnimmt. Man sehe z. B. 24 Geo. II, c. 24; 5 Geo. III, c. 27; 7 Will. IV, c. 4; 1 Vict., c. 72; ungerechnet die Acte, welche wegen der Geisteskrankheit Georg's III erlassen wurden. Vgl. Stephen, Commentaries, Bd. II, S. 498, Not. k. — Die in Frankreich unter der alten Monarchie vorgekommene Fälle von Reichsverwesung wurden in höchst verschiedener Weise, was Personen und Rechte betraf, geordnet, so dass auch hier von einer festen Regel die Rede nicht sein kann. Man sehe Dupuy, Traité de la majorité de nos rois et des régences du royaume. I. II. Amst., 1722, 4.

fest, in welchen Fällen dann eine Stellvertretung nöthig und erlaubt sei, oder auch nur, wie lange eine Minderjährigkeit dauere [1]). Die Ursachen aber von dieser Unsicherheit waren, wenigstens für die deutschen Staaten, theils die Vermischung von öffentlichem und von Privatrecht, indem auch die Regierung als ein Eigenthum oder wenigstens als die rechtliche Folge eines Eigenthumes betrachtet wurde, während doch die Bedürfnisse und Forderungen des Staatslebens sich ebenfalls geltend machten, und zwar in steigendem Maasse; theils aber die Unsicherheit darüber, welche Art von Privatrecht Anwendung finde, ob etwa das alte deutsche Recht des Stammgutes und das Mundium, oder ob das römische Recht mit seinen Grundsätzen über tutela und cura. Dazu kam das in der Goldenen Bulle für die kurfürstlichen Häuser gegebene besondere Recht, welches einem Theile der übrigen fürstlichen Häuser zum Vorbilde diente, anderen nicht, selbst aber wieder wenigstens in so ferne streitig war, ob neben der gesetzlichen agnatischen Vormundschaft auch eine testamentarische stattfinde; ferner das Dispensationsrecht des Kaisers, als des obersten Vormundes, wodurch Grundsätze im einzelnen Falle umgestossen, dadurch aber auch im Ganzen unsicher wurden.

Die Nachtheile dieses Zustandes lagen allzunahe, als dass nicht, sobald die Loslösung der Staatsregierung vom Privatrechte entschieden war und eine systematische Ordnung der staatlichen Ordnung und die Entwerfung umfassender Grundgesetze Bedürfniss oder auch nur Sitte wurde, eine sicherere und verständige Ordnung des Regentschaftswesens hätte ins Auge gefasst werden sollen. So wurden denn schon in der französischen Verfassung von 1791 einige, wenn schon noch nicht ausreichende, Grundsätze aufgestellt. In der ersten kaiserlichen Verfassung von 1804 ward schon umsichtiger, obgleich zum Theile mit eigenthümlicher Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse, gesorgt; und auch in den Vasallenstaaten der Napoleoniden wurde die Angelegenheit ins Auge gefasst, freilich hauptsächlich um dem Haupte der Familie Alles in die Hand zu legen. Die spanischen Cortes verordneten, mit bezeichnendem Misstrauen gegen dynastische Gelüste und Gewohnheiten und mit weitgreifender Uebertragung von Rechten an die Stände, ganz neue Einrichtungen. Endlich nöthigten die wiederholten Geisteskrankheiten Georgs III. auch in England zu einer gründlichen Erörterung der Frage, wenn schon nach Landesart nicht durch eine ab-

1) Wer sich einen Begriff von der unentwirrbaren Grundsatzlosigkeit des Vormundschaftswesens in den deutschen regierenden Häusern machen will, nehme Pfeffinger's Vitriarius illustratus, Bd. IV. S. 112 fg.; J. J. Moser's Deutsches Staatsrecht, Bd. XVII und XVIII, und dessen Persönliches Staatsrecht, Bd. I, oder Lyncker's Abhandlung von der Vormundschaftsbestellung zur Hand, und versuche die dort aufgezählten Fälle unter Kategorieen zu bringen. Im Kleinen giebt Moser's Badisches Staatsrecht eine sehr belehrende Musterkarte der allverschiedensten Vorgänge in Einem Hause.

stracte Gesetzgebung, sondern nur durch Fürsorge im einzelnen Falle schliesslich geholfen ward. Obgleich nun in der Karte Ludwig's XVIII der Reichsverwesung keine Erwähnung geschah, vielmehr die wiederhergestellten Bourbone in dieser Beziehung stillschweigend zu der alten Unsicherheit des Hauses zurückkehrten; und obgleich also die Karte in diesem Punkte nicht zum Vorbild dienen konnte: so bildet doch in fast allen seit dem zweiten Jahrzehent dieses Jahrhunderts zu Stande gekommenen Verfassungsurkunden eine bestimmtere Ordnung der Regierungsrechte im Falle einer persönlichen Unfähigkeit des zunächst gesetzlich Berufenen einen wesentlichen Theil der neuen Satzungen. Nur in verhältnissmässig ganz wenigen neueren Grundgesetzen ist eine völlige Lücke in dieser Beziehung geblieben [1]).

Hiermit ist denn aber freilich nicht gesagt, dass überall und in allen Beziehungen die Angelegenheit vollständig und richtig geordnet sei. Im Gegentheile ist auch itzt nur in sehr seltenen Fallen für alle denkbaren Möglichkeiten und für jede aufzuwerfende, also wohl auch früher oder später im Leben eintretende, Frage zum Voraus gesorgt. Auch ist keineswegs jede der getroffenen Bestimmungen als zweckmässig anzuerkennen. Es ist somit die Aufgabe der Wissenschaft nicht etwa beschränkt auf eine Auseinanderlegung der positiven Gesetze; sondern sie hat auch itzt immer noch anzugeben, wie etwa in unberücksichtigten Vorkommenheiten zu verfahren sei, und sie findet Gelegenheit genug zu Kritik und zu gutem Rathe für künftige Gesetzgebungen oder Ergänzungen. Namentlich ist das Verhältniss der Ständeversammlungen zu der wichtigen Angelegenheit nichts weniger, als überall und in allen Beziehungen zweifellos. — Diese Aufgabe aber ist keineswegs schon vollständig gelöst, indem sich auch die neuere staatsrechtliche Literatur immer noch mehr mit einer Aufzählung der getroffenen positiven Bestimmungen als mit dem Wesen der Sache und mit Grundsätzen für ein zu gebendes Gesetz beschäftigt hat [2]).

1) Keine Bestimmungen über Regierungsverwesung haben, unter den deutschen Verfassungen nur die für Baden, Darmstadt, Holstein-Lauenburg, Meiningen, Nassau und die beiden Schwarzburg; und auch selbst hier ist zum Theile auf ein besonderes, später zu erlassendes Gesetz verwiesen, welches den Gegenstand ordnen soll.

2) Die ältere Literatur über das Vormundschaftswesen in den reichsfürstlichen Familien hat kaum mehr eine Bedeutung, theils weil sie sich mit itzt ganz weggefallenen Einrichtungen und Streitfragen beschäftigt, theils und hauptsächlich weil sie auf der Grundlage des halbprivatrechtlichen Territorialrechtes steht. Ein Verzeichniss derselben ist übrigens zu finden in Pütter's Literatur des d. Staatsrechts, Bd. III, S. 779 fg., und in Klüber's Fortsetzung, S. 636 fg. Am brauchbarsten dürfte itzt noch sein: Lyncker, H. F. C. von, Abh. von der Vormundschaftsbestellung bei Privat- und erlauchten Personen. I. II. Jena, 180⁰/₁, wo namentlich über die einzelnen in dem sächsischen Gesammthause vorgekommenen Fälle von Vormundschaft sehr ausführliche Mittheilungen gemacht sind. Kraut's Vormundschaft nach Grundsätzen des deutschen Rechtes ist noch nicht bis zum Rechte des hohen Adels fortgeführt. Von den neueren Bearbeitern des positiven deutschen Staatsrechts haben fleissige Zusammenstellungen der in den itzigen Verfassungsurkunden enthaltenen Bestimmungen gegeben: Klüber, Öffentl. Recht des D. Bundes, 4. Aufl., S. 343 fg.; H. A. Zachariä, D. Staatsr., 2. Aufl., Bd. I, S. 370 fg.; Zöpfl, D. Staatsr., 4. Aufl., Bd. II, S. 95 fg.; Held, System des Verfass.Rechts. Bd. II, S. 276 fg.

Einen Beitrag, aber auch nur einen solchen, zur Nachholung des Versäumten sollen denn nun die nachstehenden Blätter liefern.

I.

Feststellung des Gesichtspunktes.

Ueber die mannichfachen Vortheile der erblichen Einherrschaft kann allerdings kein Zweifel sein; aber eben so unläugbar ist, dass sie auch entschiedene Schattenseiten hat, und dass eine nach allen Seiten hin das allgemeine Wohl sichernde Einrichtung derselben grosse Schwierigkeiten darbietet. Es bleibt immer ein gewagtes Unternehmen, die Leitung eines ganzen Staates der Einsicht, dem guten Willen und der Kraft eines einzigen Menschen anzuvertrauen; und noch weit gewagter ist es, das Recht zu einer solchen einflussreichen Stellung lediglich dem Zufalle der Geburt zu überlassen, ohne dass Ausweis über die nothwendige Befähigung verlangt wird. Sache der Staatskunst ist es also, wo möglich Vorkehrungen aufzufinden, welche die schwachen Seiten der Einrichtung zu stärken und dem wirklichen Eintritte der zu fürchtenden Uebel vorzubeugen geeignet sind.

Diess ist denn auch zu aller Zeit, bald mehr anknüpfend an einzelne Vorfälle und mit Benützung gerade vorliegender Hülfsmittel, bald in systematischer und umfassender Weise versucht worden. Die europäischen Culturvölker insbesondere haben, seit einigen Geschlechtern, das Hauptmittel hierzu in der Volksvertretung gefunden, also in einem Rechte der Unterthanen, durch eine eigens dazu bestellte Versammlung das persönliche und wechselnde Staatsoberhaupt auf der Bahn des Rechtes und des Nutzens zu halten, theils mittelst Bitten und Beschwerden, theils durch geordneten Beirath in bestimmten Fällen, theils endlich durch das Recht einer Zustimmung zu wichtigen Staatshandlungen, bei welchen ein Wiedergutmachen

---

Dem Zwecke dieser Werke gemäss sind aber natürlich die gemachten Angaben gedrängt und keine allgemeine theoretische Erörterungen und Grundsätze sondern nur Zusammenstellungen der gleichartigen Bestimmungen in den verschiedenen Gesetzen gegeben, etwa die am häufigsten vorkommenden hervorgehoben. Am weitesten geht Held in der Erörterung allgemeiner Fragen und Erwägungen, und zwar mit gesundem staatsrechtlichen und politischem Sinne. — Einige Monographieen und Streitschriften behandeln einzelne Fälle; freilich nicht immer mit Unbefangenheit. So vertheidigen Klüber (Nachtrag der braunschw. Landstände zu ihrer Beschwerde wider ihren Landesherrn. Frankf., 1829, Fol.) und Zöpfl (die Regierungsvormundschaft im Verhältniss zur Landesverfassung. 1830) das Recht eines Regierungsverwesers die Landesverfassung zu ändern; Al. Müller aber (Ueber Regentenbevormundung. Ilm., 1822) und Schenk (Ueber Regentenbevormundung. Ilm., 1823) streiten über Regierungsvorwesung bei persönlicher Unfähigkeit des Regenten; Oppenheim (Betrachtungen über Regierungsfähigkeit und Regentschaft, in Weil's Constit. Jahrb., Bd. II) und Tabor (Die körperliche Thronfähigkeit, in der Zeitschr. f. deutsches R., Bd. IX, S. 258 fg.) über die Regierungsfähigkeit eines Blinden. Lediglich nur Reitemeier, J. F., Grundsätze der Regentschaft. Berl., 1789, behandelt den Gegenstand aus allgemeinem staatswissenschaftlichen Standpuncte; aber freilich mit besserem Willen als Erfolge.

begangener Fehler besonders schwierig oder gar unmöglich wäre. Es wird anderwärts näher besprochen werden, inwieferne dieser ganze Gedanke ein richtiger und die Einrichtung eine ausreichende ist; jeden Falles ist die Verbesserung des Erbfürstenthums durch Volksvertretung jetzt die herrschende Ansicht und die Aufbringung und Ausführung einer andern Idee nach aller Wahrscheinlichkeit auf lange hin nicht zu erwarten. Die vollständige und folgerichtige Ausbildung der Einrichtung und ihre Anwendung auf jede eigenthümliche Schwierigkeit der Erbmonarchie ist daher sehr gerathen. Begreiflich muss hierbei aber theoretisches Nachdenken und Benützung der Erfahrung Hand in Hand gehen, und der nie zu vergessende Hauptgrundsatz bei solchen Ausbildungen und Versuchen ist, dass einerseits die Fülle der Staatsgewalt und die Freiheit ihrer Anwendung bei dem fürstlichen Staatsoberhaupte zu bleiben hat, andererseits aber eine wirkliche Sicherung der Rechte und des Wohles der Unterthanen nicht unterlassen werden darf wegen etwaiger Gefühls- und Höflichkeitsrücksichten gegen den Fürsten oder seine Familie. Ist es auch weder gebildet noch klug, solche Beziehungen zu vernachlässigen, so dürfen sie doch wichtigen sachlichen Forderungen nicht hindernd in den Weg treten.

Zu den Schwierigkeiten, welche die Inhabung der Staatsgewalt durch einen Einzelnen und nach Erbrecht darbietet, gehört offenbar, und fast in erster Linie, die *Ordnung einer Stellvertretung im Falle einer entschiedenen und längeren Unfähigkeit zur Regierung* bei dem durch seine Geburt zum Throne Berufenen.

Bei Uebertragung der Regierung nach Erbrecht ist ein Zustand persönlicher Regierungsunfähigkeit bei dem nächsten Thronberechtigten nicht blos möglich in mehr als Einer Voraussetzung, sondern die Erfahrung zeigt auch das gar nicht seltene wirkliche Eintreten. Es begibt sich diess nämlich, einmal, wenn bei dem Tode eines Fürsten der durch Erbfolgerecht und Erbfolgeordnung zur Nachfolge Berufene noch in so jungen Jahren steht, dass ihm vernünftigerweise die Handhabung der Staatsgewalt nicht überlassen werden kann. Es kann aber auch, zweitens, der Fall eintreten, dass der zur Regierung Berechtigte an Körper- oder Geistesmängeln leidet, welche ihm die Besorgung seiner schwierigen und für Staat und Volk so unberechenbar wichtigen Aufgabe nicht möglich machen. Und zwar kann ein solcher Zustand wieder unter wesentlich verschiedenen Verhältnissen eintreten. Theils nämlich mag die unfähig machende Schwäche des gesetzlichen Nachfolgers schon bei Lebzeiten des Vorgängers auf dem Throne erkennbar sein. Theils aber kann sie auch erst nach bereits ergriffenem Zügel der Regierung eintreten. Endlich kommt noch, drittens, die Möglichkeit hinzu, dass der zur Regierung Berechtigte durch eine länger dauernde Abwesenheit, vielleicht sogar durch Beschränkung seiner persönlichen Freiheit,

an der Uebernahme und Leitung der Staatsgeschäfte verhindert ist, was denn auch wieder entweder schon im Augenblicke des Regierungsanfalles stattfinden oder während der Dauer derselben eintreten mag. Der letztere Grund der Regierungsunfähigkeit ist auch in Wahlreichen möglich; die beiden andern Hauptfälle dagegen sind der Erbmonarchie eigenthümlich.

Nichts ist weniger nothwendig, als einen Beweis zu führen von der Bedenklichkeit und selbst Gefahr eines solchen Zustandes, wenn derselbe nicht wesentlich vorübergehend und nur kurz andauernd ist [1]. — Je mehr in einer Monarchie dem Fürsten an Rechten und an Gewalt anvertraut wird; je unzweifelhafter er der Mittelpunkt des ganzen staatlichen Lebens ist; eine je grössere Lücke also ein gänzlicher Mangel an Befehlen von seiner Seite macht, und ein je bedeutenderer Schaden durch widersinnige und unausführbare Anordnungen des zur Forderung zum Gehorsam gesetz-

1) Es wird in der ganzen nachfolgenden Abhandlung nur von *dauernden*, d. h. nicht wesentlich und in kurzer Zeit vorübergehenden, Verhinderungen des Fürsten die Rede sein. Natürlich kommen auch kürzere Unterbrechungen einer Regierungsfähigkeit vor, z. B. akute Krankheiten oder Reisen in das Ausland; auch muss, wenn diese Hindernisse nicht voraussichtlich nur eine ganz geringe Zeit anhalten werden, selbst hier eine Vorkehr getroffen sein, damit nicht die Geschäfte ins Stocken gerathen. Dennoch ist solches schnell vorübergehendes Hinderniss ein verschiedener Fall, welcher viel geringere Schwierigkeiten darbietet und auch ohne eigenthümliche Ordnungen im Staatsorganismus befriedigend erledigt werden kann. Es wäre eine mit den Thatsachen in gar keinem Verhältnisse stehende, übertriebene und weit mehr Nachtheile als Nutzen bringende Vorsorge, wenn wegen einer vielleicht nur wenige Tage oder Wochen dauernden Behinderung das Staatsoberhaupt vorläufig seiner Stellung entkleidet und ein Anderer an seiner Statt gesetzt werden wollte. Auch denkt in keinem Staate der Welt Jemand hieran. Vielmehr ist es lediglich dem auf solche Weise Verhinderten selbst überlassen, eine Einrichtung zu treffen, welche den Fortgang der Geschäfte sichert, namentlich für Erledigung der untergeordneten Angelegenheiten sorgt, wichtigere aber nach Thunlichkeit zurückstellt oder ausnahmsweise der Entscheidung des Kranken oder Abwesenden vorbehält. Hier reicht eine vorübergehende Erweiterung der Befugniss der Minister, die Uebertragung der Unterschrift an einen Sohn u. dgl. hin; und es ist nichts nöthig, als dass den Behörden und wohl auch den Unterthanen, jeden Falles einer etwa versammelten Repräsentation, Kenntniss von der Bestimmung zur Beruhigung und Nachachtung gegeben wird. Die freie Wahl des Mittels und namentlich der Umfang des den vorläufigen Stellvertretern übertragenen Rechtes mag in jedem einzelnen Falle, je nach den Verhältnissen, dem Fürsten ohne alles Bedenken überlassen sein. Allerdings kann sich ein solcher Zustand auch längere Zeit, als anfänglich in Aussicht stand, hinziehen und dann allmählig Nachtheile und Beschwerden bringen, am Ende selbst unerträglich werden, und muss man schliesslich doch zu den für den entsprechenden Fall einer *dauernden* Verhinderung gesetzlich bestimmten Mitteln übergehen. Auch mag die Entscheidung, ob es bereits hierzu gekommen seie, schwierig und peinlich sein. Allein, so sehr diess Alles zu bedauern ist, so lässt sich doch durch allgemeine gesetzliche Vorschriften nicht helfen wegen der grossen Verschiedenheit der möglichen Verhältnisse, sondern es muss vielmehr einer Seits dem Schicklichkeits- und Zartgefühle, anderer Seits der Einsicht, der Vaterlandsliebe und dem Muthe der an der Spitze der Geschäfte Stehenden (erforderlichen Falls auch der Stände) vertraut werden, dass sie das Richtige zur richtigen Zeit zu thun wissen werden. Am wenigsten wohl kann die — von den Verfassungen einiger kleineren Staaten versuchte — gesetzliche Feststellung einer längsten erlaubten Zeit der vorläufigen Aushülfe angerathen werden. Diese gesetzliche Zeit könnte eben so wohl zu kurz als zu lange für die besonderen Umstände sein; auch bestehen die Verlegenheiten keineswegs immer nur in der Dauer der ungenügenden Zustände. — Die Lage Preussens vom Herbste 1857 bis dahin 1858 ist ein sehr lehrreiches Beispiel einer Verhinderung, welche anfänglich als eine nur vorübergehende betrachtet werden konnte, allein allmählig durch unbestimmtes Hinziehen zu der höchsten Verlegenheit wurde. Der Fall ist aber auch ein Beleg für die Richtigkeit des Satzes, dass ein Gesetz über die Dauer einer nur vorläufigen und unvollkommenen Vertretung nicht möglich ist.

lich Berufenen droht: desto grösser ist die Noth und desto einleuchtender das Bedürfniss einer ausreichenden Hülfe. Es wäre nicht nur unwürdig und widersinnig, einem Kinde, welches nicht weiss und dem auch nicht begreiflich zu machen ist wovon es sich handelt, die Leitung eines ganzen Staatswesens zu überlassen, somit Schlimmeres als den reinen Zufall walten zu lassen; sondern es wäre geradezu unmöglich und einer Auflösung des Staates gleichzusetzen. Und nicht nur das Gleiche tritt ein bei einem Geisteskranken, sondern es sind die Umstände hier sogar noch schlimmer, indem die Verlangen eines Wahnsinnigen noch weit verkehrter sein mögen, als selbst die eines Unmündigen; und weil es doch in der That der Gipfel der Entwürdigung wäre, wenn alle Behörden und wenn ein ganzes Volk den Befehlen eines Irren folgen müssten. Auch liegt es auf der Hand, dass die Uebelstände in beiden Voraussetzungen kaum geringer wären, wenn sich irgend ein Unberechtigter thatsächlich eines Einflusses auf den unfähigen Fürsten bemächtigen und unter seinem Namen die Regierung ausüben wollte. Es würde hier am Rechte, und somit an der Gehorsamspflicht andererseits, fehlen; überdiess wäre wohl in den meisten Fällen einer solchen Gewaltanmassung selbstsüchtiger Missbrauch zu erwarten, und stände factiöses Ringen um den thatsächlichen Einfluss in sicherer Aussicht. — Bei einer Verhinderung durch lange Abwesenheit aber wäre entweder gar kein zur Besorgung der obersten Regierungsgeschäfte Berechtigter vorhanden, oder könnten, besten Falles, gar bald Fälle eintreten, in welchen die den anwesenden Behörden ertheilten Befugnisse nicht ausreichten, so dass nun die gleich üble Wahl zwischen ungesetzlichem Befehle und völligem Stillstehen der Staatsgewalt gerade in den wichtigsten Angelegenheiten offen stünde. Schliesslich darf nicht vergessen werden, dass bei dem Stande der Sittlichkeit, welche leider in den internationalen Verhältnissen zu herrschen pflegt, in den sämmtlichen genannten Fällen zu der endlosen Verwirrung und Beschädigung im Innern wahrscheinlich auch noch Gefahr von Aussen käme.

Doch es ist, wie gesagt, völlig überflüssig, die Nothwendigkeit einer Abhülfe erst zu erweisen. Ebenso klar ist aber auch, dass die Abhülfe eine gesetzliche, eine vollständige und für alle Fälle sorgende, endlich eine keinen Zweifeln und keinen selbstsüchtigen Versuchen Raum gebende sein muss. Sie hat einerseits jedes wirklich vorhandene Recht des zum Thron Berufenen und der übrigen Mitglieder des fürstlichen Hauses zu achten, auf der andern Seite die Uebel und Gefahren von Staat und Volk ferne zu halten. — Dass im Uebrigen die ganze Angelegenheit lediglich aus dem Gesichtspunkte des Staates und mit ausschliessender Rücksicht auf die öffentlichen Zwecke und Bedürfnisse zu ordnen ist, nicht aber als eine Privatangelegenheit der regierenden Familie und zur Besorgung ihrer persönlichen und Vermögensangelegenheiten, bedarf wohl nicht erst eines Beweises. In Patri-

monialstaaten mochte dieser Zweck in erster Linie stehen, und war hier ohne Folgewidrigkeit oder Rechtsverletzung anzunehmen, dass eine gute Ordnung der Privatrechtsverhältnisse zu gleicher Zeit auch der Regierung von Land und Leuten zu Gute komme, als welche letztere nur ein Theil und Ausfluss des Familien-Besitzes und Rechtes war. Allein andere Standpunkte und andere Forderungen bestehen im Rechtsstaate der Gegenwart. Hier ist die Stellung des Fürsten vor Allem eine öffentlich-rechtliche; ihre Beziehungen und Folgerungen müssen also mit Hinsicht auf die Erfüllung der im Staate zustehenden Aufgaben festgestellt werden. Wenn auch das Privatvermögen und die gewöhnlichen Familienrechte gesetzliche Vorsorge für den Fall einer Vormundschaft bedürfen, und etwa das gemeine Recht des Landes nicht passend oder ausreichend erscheint, so ist diess abgesondert durch Hausgesetze und Autonomie nach Bedürfniss festzustellen. Eine weitere Berücksichtigung kann aber dieser Angelegenheit im Folgenden nicht geschenkt werden.

Was nun aber die staatliche Ordnung der Regierungsvertretung betrifft, so sind vor Allem die Fälle einer geistigen oder körperlichen Unfähigkeit zur Besorgung der Regierungsgeschäfte wohl zu unterscheiden von einer Abwesenheit des Fürsten aus dem Staate, in so ferne theils die Gründe der Nothwendigkeit, theils die Räthlichkeit der anzuwendenden Mittel in diesen beiden Voraussetzungen nicht ganz zusammenfallen.

Bei einer geistigen oder körperlichen Unfähigkeit des regierenden Fürsten sind zwei Grundgedanken zur Beschaffung einer Hülfe möglich. Entweder mag gänzliche Ausschliessung, beziehungsweise Nichtzulassung, der zur Selbstregierung nicht Befähigten beliebt werden. Oder aber kann Einsetzung eines Stellvertreters während der Dauer der Nichtbefähigung als das richtige Mittel erscheinen. Wobei noch zu bemerken ist, dass sich die beiden Systeme nicht nothwendigerweise vollständig ausschliessen, sondern gar wohl in demselben Staate für eine Gattung von Fällen das eine, für andere Voraussetzungen dagegen das zweite Mittel bestimmt werden mag. — Einer Entscheidung, sei es im Ganzen sei es für die einzelne Annahme, muss nun aber natürlich eine genaue Prüfung der Eigenthümlichkeiten und voraussichtlichen Folgen der beiden Gedanken aus dem Standpunkte des Rechtes und der Zweckmässigkeit vorangehen.

Als Gründe für eine gänzliche Ausschliessung lassen sich folgende Umstände anführen. — Vor Allem mag es der menschlichen Würde und der Ehre eines Staates unangemessen erscheinen, selbst nur dem Scheine nach einen zur Regierung offenbar Unfähigen an die Spitze zu stellen und ihn, wenn auch nicht mit dem wirklichen Befehl zu bekleiden, so doch mit allen Zeichen und Formen des höchsten Ansehens und der Verehrung zu umgeben. Namentlich kann in dieser Beziehung geltend gemacht werden, dass die

Achtung vor der ganzen Anstalt des Fürstenthums bedeutend geschwächt werden würde durch einen solchen leeren Schein, und dass es dem ohnedem nur allzuwachen Geiste der Kritik unberechenbaren Vorschub thun könnte, wenn dem Volke sein Herrscher in der Gestalt eines Blödsinnigen oder Wahnsinnigen gezeigt würde. — Sodann kann darauf hingewiesen werden, dass von einem Unrechte bei einer solchen Ausschliessung gar nicht die Rede sei, indem doch offenbar ein zur Führung der Regierung völlig Unfähiger keinen Anspruch auf Erwerbung oder Beibehaltung machen könne. Es fehle ihm an der Erfüllung einer, vielleicht im Gesetze nicht ausdrücklich ausgesprochenen allein desshalb sich nicht weniger von selbst verstehenden, Bedingung der Erwerbung der Staatsgewalt, nämlich an der Fähigkeit, die Pflichten derselben auszuüben oder auch nur zu begreifen. Wenn der Staat schon an sich kein Selbstzweck sei, sondern nur ein Mittel zur Erreichung der Lebensaufgaben des Volkes: so könne auch keine Einrichtung in demselben rechtlich bestehen, welche nicht nur zur Verfolgung dieser Zwecke ungeeignet, sondern ihm selbst geradezu hinderlich sei. Diess sei denn unläugbar der Fall bei einem zur Erfüllung seiner Aufgabe entschieden unfähigen Staatsoberhaupte. Auch spreche die Analogie aller übrigen politischen Rechte hiefür. Niemand denke daran, ein Kind oder einen Geisteskranken zur Ausübung eines Wahlrechtes, eines Amtes u. dergl. zuzulassen, oder die Fortdauer solcher Rechte beim Eintritte einer beglaubigten Störung solcher Art einzuräumen. — Ferner mag geltend gemacht werden, dass die Staatsverwaltung eines blossen Vertreters namentlich dann an unvermeidlicher Schwäche leide, wenn das Ende einer solchen Zwischenregierung zu bestimmter, vielleicht nahe liegender, Zeit bevorstehe. Einerseits werde der Verweser selbst mannchfach Anstand nehmen, bedenkliche, weit aussehende, einer Unbeliebtheit aussetzende Regierungshandlung zu unternehmen, so nothwendig und nützlich sie auch sein möchten. Namentlich sei diess zu erwarten, wenn er sich in Beziehung auf dieselbe eines Widerspruches mit dem bald zur eigenen Regierung Gelangenden bewusst sei, und er also nicht einmal auf eine Dauer seiner Anordnung hoffen könnte. Anderntheils liege es in der Natur der Sache, dass sich von einem nur bis zu einem bestimmten Augenblicke mit Macht Bekleideten Manche schon zum Voraus abwenden und dem Nachfolger anschliessen, mit diesem ungeduldig Wartenden aber dem jetzigen thatsächlichen Oberhaupte Schwierigkeiten aller Art bereiten. Hierunter leiden denn aber nicht nur die augenblicklich zu behandelnden Angelegenheiten der Bürger und des Staates, sondern es werde auch die fürstliche Gewalt an sich geschädigt. — Endlich ist es noch möglich, eine Anzahl von kleineren Gründen geltend zu machen, deren einzelner allerdings nichts Entscheidendes hat, welche aber doch zusammen in die Waagschaale fallen. So denn der Aufwand einer doppelten Hofhaltung für den Regierungsverweser und

für den bevormundeten Fürsten; die Möglichkeit einer absichtlichen Verschleuderung von Regierungsrechten durch einen Verweser, welcher sich auf fremde Kosten beliebt machen wollte oder der dem Bevormundeten persönlich abgeneigt wäre; die Nachtheile eines häufigen Wechsels in der Person des Regenten, welche bei einer nur auf kurze Zeit nothwendigen Verwesung auf eine fast lächerliche Weise eintreten könnte.

Für eine blos vorübergehende, d. h. mit dem Aufhören der persönlichen Unfähigkeit des Thronberechtigten wieder wegfallende, Stellvertretung lassen sich dagegen nachstehende Gründe anführen: — Vor Allem die grosse Unbilligkeit, einem durch Gesetz und Verfassung zur Regierung Berufenen dieses wichtige Recht zu entziehen, blos weil er im Augenblicke des Anfalles zur Selbstausübung nicht im Stande wäre. Die Härte tritt besonders dann grell hervor, wenn der Grund der Unfähigkeit eine nur noch kurze Zeit dauernde Minderjährigkeit oder etwa gar nur eine augenblickliche schwere Krankheit wäre. — Es mag sodann die Analogie der Erwerbung und des Besitzes sämmtlicher Privatrechte geltend gemacht werden, bei welchen eine im Augenblick des Anfalles zufällig vorhandene Unfähigkeit zu rechtsgültiger Erklärung und verständiger Ausübung keineswegs des Anspruches selbst beraubt, und bei welchen die im Verlaufe des Besitzes eintretende Unfähigkeit zur Fassung und Aeusserung einer vernünftigen und rechtlich gültigen Willensäusserung nicht etwa das Recht selbst entzieht, sondern in beiden Fällen nur die Nothwendigkeit einer gesetzlichen Stellvertretung zur Folge hat. — Ein fernerer, in seinen praktischen Wirkungen sehr bedeutender Umstand ist es sodann, dass die zur Entscheidung über das thatsächliche Vorliegen eines Hindernisses der Selbstregierung gesetzlich Berufenen, (seien es nun Verwandte, Minister und Räthe oder Stände,) sich aus allgemeinen menschlichen Gründen sehr viel schwerer zu einer Bejahung entschliessen werden, wenn es sich von einer gänzlichen und lebenslänglichen Ausschliessung, als wenn es sich nur von einer Stellvertretung handelt, da letztere wesentlich vorübergehend ist und beim Aufhören des Hindernisses von selbst wegfällt, also dem itzt Verhinderten keinen bleibenden Schaden zufügt. Die Folge einer solchen natürlichen Zögerung kann denn aber leicht sein, dass ein zu einer verständigen Selbstregierung in der That noch nicht fähiger Minderjähriger zur Uebernahme der Staatsgewalt zugelassen, bei einer verhindernden Körper- oder Geisteskrankheit aber die Entscheidung mindestens hinausgezogen und somit die Fortdauer einer schädlichen Selbstregierung zugelassen wird. Welche Folgen dann aber die Regierung eines unreifen Knaben oder eines Geisteskranken haben könnte und beinahe müsste, bedarf nicht erst einer Auseinandersetzung. — Nicht unbedeutend ist überdiess der Nachtheil, welcher aus der Störung der regelmässigen Thronfolgeordnung entsteht. Diess aber nach zwei Seiten hin. Einmal nämlich wird dadurch

das System der Linealerbfolge mit Erstgeburtsrecht unmöglich gemacht, indem bei Vorhandensein von Mitgliedern einer älteren Linie oder von Frühergeborenen nun doch die Regierung an einen weiter Zurückstehenden übergeht. Die dadurch erzeugte Verwirrung ist aber gleich gross, ob die zufällig ausgeschlossene frühere Linie auch nach dem Tode des an ihrer Stelle zur Regierung Gekommenen ausgeschlossen bleiben soll, oder ob ihr, mit Hintansetzung eines Anspruches der nächsten Erben des Eingeschobenen, die Regierung nach dessen Wegfall wieder zustehen soll. Zweitens aber können sich bei einer bleibenden Uebergehung des Nächstberechtigten, falls dieser doch Nachkommen zeugen sollte, Zweige des regierenden Hauses bilden, welche für die Erhaltung der monarchischen Regierung bedeutungslos, dagegen für die Staatskasse oder für das Familiengut, vielleicht auch in politischen Beziehungen, lästig sind. — Endlich ist zu befürchten, dass besonders in Fällen einer besonders unbilligen Ausschliessung oder bei persönlicher Unbeliebtheit des an die Stelle des Ausgeschlossenen eingetretenen Staatsoberhauptes gefährliche Umtriebe von Seiten der Uebergangenen oder von Factionen, welche die Ansprüche derselben zum Vorwande nehmen, angestellt werden und sich in unbestimmbarer Ausdehnung fortspinnen.

Unter so bewandten Umständen ist freilich die Entscheidung, auf welcher Seite der begründetere persönliche Anspruch, sowie der grössere oder wahrscheinlichere Vortheil der Gesammtheit liege, keineswegs leicht. Dennoch dürfte, namentlich mit Rücksicht auf die grössere Wahrscheinlichkeit, dass die zu einem Beschlusse Berechtigten auf eine blosse Stellvertretung eingehen, schliesslich im Ganzen und als Regel der Ausspruch zu thun sein: dass nicht Ausschliessung, sondern nur Stellvertretung für die Dauer der persönlichen Unfähigkeit die richtige gesetzliche Maassregel sei, vorab bei einer Minderjährigkeit oder einer nach bereits angetretener Regierung eineintretenden Körper- oder Geistesschwäche [1]). — Die einzige wirklich zweifel-

1) Diese Bestimmung ist denn auch in den sämmtlichen neueren Verfassungen entweder ausdrücklich ausgesprochen oder als sich von selbst verstehend vorausgesetzt. — Dass Minderjährigkeit zwar überall ein Grund zu einer Reichsverwesung allein nirgends zu einer Ausschliessung von dem Throne ist, braucht nicht erst gesagt zu werden. Die Mehrzahl der Verfassungs-Urkunden (s. die Grundgesetze von Preussen, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Kurhessen, Luxemburg, S. Weimar, S. Meiningen, Coburg-Gotha, Braunschweig, Oldenburg, Anhalt-Bernburg, Schwarzburg-Sondershausen, Reuss j. L., Waldeck, Sigmaringen; ferner von Frankreich, 1791 und 1804, Spanien, 1808, 1812, 1837, 1845, Norwegen, 1814, Niederlande, 1815 und 1848, Belgien) spricht es ausdrücklich aus; in den übrigen ergiebt es sich aus den Bestimmungen über die Person des Vormundes. — Ebenso bestimmt die grosse Mehrzahl den Eintritt einer Stellvertretung, und nicht eine Thronerledigung, bei einer dauernden während der Regierung eingetretenen Verhinderung, worunter sowohl geistige und körperliche Unfähigkeit als Abwesenheit verstanden ist. Man sehe die Grundgesetze von Preussen, § 16; Bayern, II, 11; Sachsen, § 8; Hannover, 1840, § 18; Württemberg, § 11 und 13; Kurhessen, 1831, § 9, 1852, § 6; Luxemburg, 1848, Art. 7; Coburg-Gotha, § 12; Oldenburg, Art. 22, § 1; Anhalt-Bernburg, § 91; Schwarzburg-Rudolstadt, § 53; Reuss j. L., § 46; Waldeck, § 19; Spanien, 1812, 1837 und 1845; Niederland, 1815 und 1848; Belgien. Die Bezeichnung des Falles einer Reichsverwesung ist den Worten nach verschieden („körper-

hafte Frage hierbei ist, ob es bei einer Stellvertretung auch dann sein Verbleiben habe, wenn schon vor dem Antritte der Regierung eine entschiedene und voraussichtlich lebenslängliche persönliche Unfähigkeit vorliege? In diesem Falle nämlich tritt nicht nur die Unwürdigkeit, einen anerkannt ganz Unfähigen, z. B. einen völlig Blödsinnigen oder Rasenden, den Thron wenigstens scheinbar und dem Namen nach besteigen zu sehen, besonders schreiend hervor; sondern es ist auch wohl zu bedenken, dass die mit einer Regentschaft doch immer verbundene grössere oder geringere Unsicherheit und Schwäche besonders nachtheilig wirkt, wenn die Stellvertretung sich während eines ganzen, vielleicht lange dauernden, Lebens des zu Bevormundenden forterstreckt. Die Fiction, dass ein Solcher selbst regiere, ist nicht blos eine sehr starke, sondern selbst eine widerliche und schädliche. Dennoch muss man sich auch hier vor Uebereilung hüten. Offenbar sind nämlich zwei wesentlich verschiedene Fälle zu unterscheiden: ob nämlich diese voraussichtlich lebenslängliche Unfähigkeit schon zu Zeiten des Vorgängers in der Regierung (also gewöhnlich des Vaters) erkennbar vorliegt, und dieser eine Vorkehrung zu veranstalten bereit ist; oder ob der Thron erledigt wird, ohne dass die Frage zur Verhandlung kam, während doch die Thatsache der Unfähigkeit nach allgemeiner Ueberzeugung und mit grosser Wahrscheinlichkeit besteht. In jenem Falle nämlich ist eine ruhigere Ueberlegung und eine gründlichere Untersuchung der Thatsache schon desshalb weit eher möglich, weil der Beschluss nicht plötzlich und ohne allen Vorzug gefasst werden muss. Ausserdem wird wenigstens in der Mehrzahl der Fälle angenommen werden können, dass der Vorgänger in Beziehung auf die erst nach seinem Tode zur praktischen Bedeutung kommende Entscheidung nicht befangen und nicht absichtlich partheiisch ist. Zwar lässt sich allerdings auch die Möglichkeit denken, dass entweder entschiedene Abneigung gegen den nächsten Erben oder leidenschaftliche Bevorzugung des auf diesen Folgenden, vielleicht auch die Besorgniss vor einer der eigenen Regierungsweise feindseligen und Lieblingsplanen abgeneigten Richtung des gesetzlichen Nachfolgers, einen regierenden Herrn zu einer bewussten Ungerechtigkeit und zum Versuche einer unbegründeten Ausschliessung verführen könnte. Allein es ist diess doch wenig zu befürchten, da die hier in Frage stehenden Thatsachen sich nicht leicht fälschen lassen, auch wohl der Auszuschliessende auf kräftige Vertheidigung bei den zu der Mitwirkung gesetzlich Berufenen rechnen kann. Man mag somit ohne Folgewidrigkeit und ohne grosse Gefahr für diesen ersten Fall den Grundsatz aufstellen, dass eine völlige Uebergehung nach vorgängiger gründlicher Untersuchung der Thatsachen und in besonders feierlicher Weise durch die sämmtlichen Factoren

liche oder geistige Unfähigkeit" „dauernde" oder „längere Verhinderung", „Unmöglichkeit der Regierung"); dem Sinne nach ist kein Unterschied.

der Gesetzgebung ausgesprochen werden kann und soll. Ohne allen Vergleich schwieriger ist die Sache dann, wenn die Regierung nach Erbfolgerecht an einen nnzweifelhaft ganz Unfähigen übergehen soll, ohne dass irgend eine Vorkehrung bereits getroffen ist. Ein solcher Fall ist offenbar, sowohl was die Gründe für die zu ergreifende Maassregel, als was das einzuhaltende Verfahren betrifft, aus demselben Gesichtspunkte zu betrachten, wie eine nach bereits angetretener Regierung erst entstehende Unfähigkeit zur Fortsetzung derselben; nnd es wird sich also hier, nach der oben aufgestellten allgemeinen Regel nur der Eintritt einer Stellvertretnng empfehlen [1]).

Eine danernde, d. h. nach Wahrscheinlichkeitsgründen nicht blos ganz vorübergehende, Abwesenheit des Staatsoberhanptes ist an sich in verschiedenen Fällen denkbar. Entweder kann bei einem Regierungsanfalle der zum Throne Berufene in weiter Ferne abwesend, vielleicht sein gegenwärtiger Aufenthalt nicht mit Sicherheit bekannt sein. Oder entfernt sich ein Fürst während der Daner der Regierung anf längere, selbst nnbestimmte Zeit, jedoch ohne bleibende Verlegung des Wohnsitzes, ans dem Lande, etwa zur Theilnahme an einem Kriege, oder aus Gesundheitsgründen u. s. w.

1) Im positiven deutschen Staatsrechte ist ein merkwürdiger Umschlag der Bestimmnngen in diesen Beziehnngen eingetreten. Ob nach den Volksrechten, den Rechtsbüchern und dem Lehenrechte ein körperlich und geistig Unfähiger erben oder er wenigstens den angetretenen Besitz behalten konnte, mag, als bestritten nnd am Ende auch weniger entscheidend, dahin gestellt bleiben. Allein jeden Falles ordnete die Goldene Bulle, aus sehr nahe liegenden staatsrechtlichen und politischen Gründen den Ausschlnss eines zur Regierung geistig oder körperlich Unfähigen an (mente captus, fatuus, seu alterius famosi et notabilis defectus, propter quem non deberet seu possit hominibus principari). Diese Bestimmung wurde denn auch von anderen fürstlichen Geschlechtern freiwillig befolgt und von den Reichsgerichten vorkommenden Falles als Recht geltend gemacht; und so konnte es als gemeines Recht in Deutschland erklärt werden, dass Regierungsunfähigkeit von der Succession ausschliesse. Vgl. J. J. Moser, Persönliches Staatsr., Bd. I, S. 664; Familien-Staatsrecht, Bd. I, S. 22; Pütter, Prim. lineae, § 27; Klüber, Öffentl. Recht, 4. Aufl., S. 338 fg.; Zachariä, Staatsr., 2. Aufl., Bd. I, S. 325 fg.; Zöpfl, Staatsr., 4. Aufl., Bd. II, S. 124 fg. Noch in dem, später wieder beseitigten, württembergischen Hausgesetze von 1808 ist dieses System befolgt. — Eine ganz andere Auffassung machte sich dagegen in der neueren Zeit geltend. Nicht nnr ordnen die sämmtlichen Verf.-Urkunden, welche den Fall bis itzt ausdrücklich ins Auge gefasst haben, nnr eine Reichsverordnung nnd keinen Ausschluss an; so Sachsen, § 10; Hannover, 1840, § 18; Württemberg, § 13; Kurhessen, 1831, § 9; Coburg-Gotha, § 12 und 13; Oldenbnrg, Art. 21; Renss j. L., § 46: sondern auch in allen übrigen Verfassungs-Urknnden, welche nnr allgemein lautende Vorschriften enthalten, ist immer nur eine Regentschaft nnd niemals eine völlige Ausschliessung angeordnet oder vorausgesetzt. Hiermit ist denn allerdings thatsächlich das frühere gemeine Recht in den allermeisten Fällen verlassen. Da jedoch das blose häufige Vorkommen einer Bestimmung zu einer analogen Anwendnng in einem weiteren selbstständigen Staate nicht berechtigt, so unterliegt es keinem gegründeten Zweifel, dass in jenen Häusern, welche später nicht, sei es in Hausgesetzen sei es in Verfassungsnrknnden, ein neues Recht angenommen haben, die alte Bestimmung noch gilt. Ebenso stünde in einem Staate, dessen Verfassnngen für den Fall einer vorauszusehenden Unfähigkeit des Nachfolgers kurzer Hand nnd ohne Hinweisung auf eine blose Verweseng eine gesetzliche Ordnung der Nachfolge verlangte, einer völligen Ausschliessung nichts im Wege, wenn sie anch nicht als eine rechtliche Nothwendigkeit erklärt werden kann. A. M. ist Held, Syst. des Verf.Rechts, Bd. II, S. 287; allein sein hanptsächlicher Grund, dass der nnfähige Nachfolger im Augenblicke der eröffneten Thronfolge die Regierung erwerben habe und somit kein Grnnd zu einer anderen Behandlung der Sache bestehe, als bei einer später erst eintretenden Unfähigkeit, ist nicht stichhaltig. Die Frage ist ja eben, ob er zur Erwerbung befähigt sei?

Ferner mag die Abwesenheit eine erzwungene sein, z. B. der Fürst in feindlicher Gefangenheit sein. Endlich ist noch denkbar, dass der Fürst zur Regierung eines zweiten, rechtlich getrennten Staates seinen wesentlichen Aufenthalt im Auslande nimmt. Alle diese Fälle sind sich allerdings in so ferne gleich, als in jeder der Voraussetzungen zum mindesten eine schnelle, leichte und regelmässige Verbindung sowohl der Behörden als der einzelnen einer Hülfe bedürftigen Unterthanen mit dem Staatsoberhaupte nicht besteht: diesem schwer, wo nicht unmöglich gemacht ist, sich von den Zuständen des Staates und Landes überhaupt oder wenigstens von den näheren Verhältnissen bestimmter Angelegenheiten vollständig und nach subjektivem Bedürfnisse zu unterrichten; also einer Seits die Einholung von Befehlen, anderer Seits die Ertheilung sachgemässer Entscheidungen Hindernissen unterliegt: bei einigen dieser Unterstellungen treten jedoch noch besonders erschwerende Umstände ein. Wenn der Thronerbe bei Aufall der Regierung weit entfernt, es vielleicht nicht einmal gewiss ist, ob er in diesem Augenblicke noch lebt, so fehlt es selbst an einer sichern Kenntniss, wer der Nächstberechtigte ist, und ob er die Regierung wirklich übernehmen will; und jeden Falles ist keine Möglichkeit vorhanden, die gerade bei einem Regierungswechsel nothwendigen Entschliessungen des Staatsoberhauptes zu erhalten. Die Befehle eines in Kriegsgefangenschaft befindlichen Fürsten sind rechtlich unverbindlich, da er nicht im Besitze freier Willensentscheidung ist, wenigstens keinerlei Gewährleistung für dieselbe besteht. Ein bleibender Aufenthalt des Fürsten im Auslande zum Behufe der Regierung eines zweiten Staates aber beraubt den diesseitigen Staat regelmässig der persönlichen Bekanntschaft des Staatsoberhauptes mit den Landesverhältnissen. sowie einer schnellen Verbindung mit ihm, und bringt die Gefahr, nach fremdem Einflusse, mit fremden Anschauungen, zu fremden Zwecken beherrscht zu werden.

Dass in allen Fällen einer dauernden Abwesenheit des Staatsoberhauptes Fürsorge für eine genügende Handhabung der Staatsgewalt getroffen werden muss, ist somit unzweifelhaft; und es kann sich nur davon handeln, welche Maassregel den gerechten Forderungen des Staates und der Bürger entspricht.

Darüber wird nun allerdings kein Zweifel sein, dass eine E n t z i e h u n g d e s R e g i e r u n g s r e c h t e s wegen bloser Abwesenheit ausser Frage steht, mit einziger Ausnahme etwa der bleibenden Entfernung zum Behufe der Regierung eines andern Staates. In allen andern Fällen würde eine solche Maassregel gegen alle Gesetze des Rechtes und der Billigkeit gehen und das Bedürfniss weit überschreiten; theilweise wäre es sogar widersinnig. Es kann sich also, um soweit von den drei oben zunächst hervorgehobenen Gründen einer Abwesenheit die Rede ist, nur von S t e l l v e r t r e t u n g handeln. Hinsichtlich dieser ist aber wieder zu unterscheiden:

Da bei einer Abwesenheit im Augenblicke der Thronbesteigung und

eben so bei einer Gefangenschaft des Fürsten thatsächlich oder rechtlich gar kein zur Führung der Regierung befähigtes Staatsoberhaupt vorhanden ist, so stehen diese beiden Zustände den Fällen einer während der Regierung plötzlich aus Krankheitsursachen eingetretenen Regierungsunfähigkeit ganz gleich. Es wird denn also auch hier vollständig nach den Grundsätzen, beziehungsweise den positiven Vorschriften, zu verfahren sein, welche zur Reglung einer solchen Störung bestehen. Dieselben Personen werden zur Verhandlung und Entscheidung zu berufen, dieselben Formen des Verfahrens einzuhalten, dieselben Berechtigten zur Uebernahme der Regentschaft befugt sein. Ebenso müssen die gleichen Bestimmungen über den Umfang des zu übertragenden Rechtes gelten [1]).

Anders verhält es sich bei einer freiwilligen Entfernung des Fürsten unter fortdauerndem Willen der Wiederkehr und mit der Absicht zur Besorgung wenigstens der wichtigsten Angelegenheiten. Dass hier jeden Falles und mindestens dieselbe Einrichtung zur Besorgung der laufenden und minder wichtigen Geschäfte im Lande selbst nöthig ist, wie sie bei einer nur kurzen Verhinderung getroffen zu werden pflegt, (s. oben, S. 149, Anm. 1), unterliegt natürlich keinem Zweifel; es müsste vielmehr eine Unterlassung solcher Fürsorge als eine grobe Pflichtwidrigkeit bezeichnet werden, welche namentlich den Ständen Veranlassung zu den entschiedensten Beschwerden gäbe. Allein hiermit ist die Hauptfrage hinsichtlich der Besorgung gerade der wichtigeren Staatssachen nicht erledigt. In Beziehung auf diese liegt nun eine doppelte thatsächliche Möglichkeit vor. Entweder kann der für die Besorgung minder bedeutender Angelegenheiten bestellten und im Lande zurückbleibenden Person oder Behörde auch das höhere Recht übertragen werden, somit der abwesende Fürst für die Dauer der Entfernung ganz der Besorgung von Regierungsgeschäften entsagen und eine förmliche Regentschaft eingesetzt sein. Oder aber mag dem abwesenden Fürsten das Wichtige zur Kenntniss und Entscheidung ins Ausland nachgesendet werden. Die Wahl zwischen beiden Bestimmungen ist nicht eben leicht. Auf den ersten Blick erscheint allerdings die Bestellung einer vollständigen Regierung im Lande selbst als das für letzteres bei weitem Zuträglichere, weil dadurch Verschleppungen verhindert sind, eine Entscheidung mit vollkommener Sachkenntniss und nach beliebiger Zuratheziehung ermöglicht ist, und sich eine übereinstimmende Behandlung des Wichtigeren und Unwichtigeren erwarten lässt. Dennoch stehen grosse Bedenken entgegen. Schon rechtlich ist es ein ganz anomaler Zustand, wenn neben einem mit voller Geistes- und Körperfähigkeit versehenen, auch von der Regierung keineswegs zurückgetretenen

1) Dass diess auch die Auffassung der neueren Grundgesetze ist, wurde bereits oben, S. 156, Anmerkung 1, nachgewiesen. Nur fehlen dieselben darin, dass sie die verschiedenen Arten von Abwesenheit nicht gehörig unterscheiden und daher formell zu weit sind.

Staatsoberhaupte eine zu allen Regierungshandlungen berechtigte Gewalt besteht. Wessen Wille gilt im Falle einer Meinungsverschiedenheit, wenn sich der Fürst, sei es auch nur ausnahmsweise, über eine Handlung der obersten Gewalt ausspricht? Und wenn denn etwa formell rechtlich zu Gunsten der Regentschaft entschieden werden könnte, wird ein solcher Grundsatz auch thatsächlich zur Geltung kommen? Kann nicht ferner bei einer, keinen Augenblick zu verhindernden, Rückkehr des Fürsten und bei einer nun von ihm vorgenommenen Ordnung der Dinge nach eigener Einsicht die grösste Verwirrung und eine ziemliche Herabwürdigung des Stellvertreters entstehen? Ausserdem ist nirgends für einen solchen Fall freiwilliger Abwesenheit über die Form der Regentschaftseinsetzung, über die Berechtigung zu ihrer Uebernahme, namentlich aber über das, vollkommene oder getheilte, Recht des Fürsten zu deren Einsetzung etwas Näheres bestimmt, was denn auch leicht zu den übelsten Zweifeln und Zerwürfnissen führen könnte. So liegt denn auch hier einer der Fälle vor, in welchen das zunächst als minder vortheilhaft Erscheinende doch schliesslich den Vorzug verdient; und man wird sich also für die eigene Besorgung der wichtigsten Regierungsangelegenheiten durch den zeitweise, wenn schon in unbestimmter Dauer, abwesenden Fürsten zu entscheiden haben. Doch allerdings nur unter einer doppelten Voraussetzung. Einmal, dass die Verbindung mit dem Staatsoberhaupte voraussichtlich zu jeder Zeit möglich und nicht allzu langsam ist. Zweitens aber, wenigstens in einem constitutionellen Staate, dass derselbe einen oder mehrere verantwortliche Minister für die Contrasignatur seiner Befehle bei sich hat.

Am bedenklichsten für das Wohl des Staates ist natürlich der Fall, wenn dem Fürst auch noch die Regierung eines zweiten, rechtlich unverbundenen Staates zugefallen ist, und er zu dem Ende seinen dauernden und wesentlichen Aufenthalt in diesem fremden Lande nimmt. Nicht nur sind die Nachtheile der Entfernung des obersten Inhabers der Staatsgewalt stehend, ja sogar sehr verstärkt durch die, hier mit Recht vorauszusetzende, immer geringer werdende eigene Bekanntschaft des Entscheidenden mit Menschen und Zuständen; sondern es mag sogar, wie oben bereits angedeutet, der diessseitige Staat ganz hintangesetzt und missbraucht werden zu Gunsten des fremden Landes. Das schlimmste aber ist, dass, wenn gleiches Erbrecht in beiden Staaten gilt, dieses unnatürliche Verhältniss sich sogar von Geschlecht zu Geschlecht fortzuschleppen bestimmt ist. — Eine förmliche Unmöglichkeit, den Staat auf eine solche Weise zu regieren, mag nun zwar nicht behauptet werden, und man kann sich etwa denken, dass eine vollständig organisirte Regierung mit weit gehender Zuständigkeit im Lande bleibe, (sei es nun mit einem Statthalter an der Spitze oder ohne einen solchen;) allein unläugbar würden doch sehr schwere Unzuträglichkeiten

bleiben, und namentlich wäre eine constitutionelle Regierung in ihrem innersten Wesen gebrochen. Wie immer die Befugnisse der Landesregierung gesetzlich möchten bestimmt sein, gerade in den wichtigsten und schwierigsten Fragen würden doch, rechtlich oder thatsächlich, Anweisungen aus dem Auslande kommen, Anfragen dort stattfinden, Verzögerungen und Entscheidungen ohne genügende Sachkenntniss erfolgen. Da nun unzweifelhaft jeder Staat das Recht auf einen seinen Bedürfnissen vollständig entsprechenden Regierungs-Organismus hat, auch die Rechte des Staatsoberhauptes bedingt sind durch seine Fähigkeit die Aufgabe zu erfüllen: so ist es keinem Volke zu verdenken, wenn es einem solchen Zustande sich nicht unterwerfen will. Es ist vielmehr als eine begründete Forderung des Rechtes und der Politik anzuerkennen, wenn für den Fall der persönlichen Erwerbung eines anderweitigen Regierungsanspruches dem Fürsten die Wahl gelassen wird, entweder im diessseitigen Staate zu bleiben und nach wie vor seinen wesentlichen Aufenthalt in demselben zu nehmen, oder aber auf dessen Regierung ganz zu verzichten. (Ob und wie, in der ersteren Voraussetzung, der fremde Staat sich seiner Seits einer ihm nun bevorstehenden obersten Leitung aus der Ferne zu fügen im Sinne hätte, wäre seine Angelegenheit.) Dieser vernünftigen Auffassung haben denn auch die Grundgesetze einer ganzen Reihe von Staaten entsprochen, und entweder angeordnet, dass der Sitz der Regierung unter keinen Umständen ausserhalb Landes verlegt werden dürfe, oder bestimmt, dass das Staatsoberhaupt seinen wesentlichen Wohnsitz im Lande zu nehmen habe; Vorschriften, in welche ein und derselbe Gedanke nur in verschiedenen Worten ausgedrückt ist [1]).

II.

Die Forderungen an eine zweckmässige Ordnung der Reichsverwesung.

Wie dem Allem nun aber immer sein und zu welcher Entscheidung für die einzelne Fälle sich die Gesetzgebungspolitik neigen mag, unter allen Umständen ist dann, wenn eine wirkliche Reichsverwesung einzutreten hat, zu einer umsichtigen und richtigen Behandlung der schwierigen Angelegenheit die Beobachtung einer Reihe von Forderungen nothwendig.

1. Vor Allem ist es wünschenswerth, dass die Entscheidung, in welchen Fällen überhaupt eine Abweichung von dem regelmässigen Regierungsrechte stattzufinden habe, und wem, im Falle einer Stellvertretung, dieselbe

---

1) So **Hannover**, V.U. von 1840, § 15; **Württemberg**, V.U., § 6; **Kurhessen**, V.U. von 1852, § 9; **Oldenburg**, V.U., Art. 14, § 1 und 2; **Coburg-Gotha**, V.U., § 5 und 13; **Waldeck**, § 13. — Im K. **Sachsen** ist, V.U., § 5, wenigstens Zustimmung der Ständeversammlung gefordert.

Zufalle, im Wege der Gesetzgebung, somit grundsätzlich und ein für allemal, festgestellt und Nichts der Willkür irgend eines Factors des Staatswillens, wer er immer sei, überlassen werde.

Es ist nämlich zunächst einleuchtend, dass gerade diejenige Eigenschaft der monarchischen Regierungsform, welche ihr vorzugsweise Werth gibt und welche manche minder vortheilhafte Seite vergütet, nämlich die unbedingte Feststellung des Rechtes auf Regierung, in sehr bedenklicher Weise gefährdet wird, wenn die Fälle eines Eintrittes von Reichsverwesnng nicht ganz genau nnd mit Ausschluss aller andern Voraussetzungen angegeben sind, es somit aus irgend einem willkürlich aufgestellten Grunde möglich ist, das Recht des Nächstberufenen anzutasten und einem entfernter oder gar nicht Berechtigten zur Regierung zu verhelfen, sei es in eigenem sei es nnter fremden Namen. Es ist schon schlimm genug, dass überhaupt eine absolnte Nothwendigkeit vorliegt, in bestimmten Fällen die Regierung des Nächstberechtigten, thatsächlich oder rechtlich, auf längere Zeit zu beseitigen; allein jeden Falles müssen die einzelnen Voraussetzungen genau und unwandelbar normirt sein, damit nicht persönliche Feindschaft verbrecherischer Ehrgeiz oder politische Wühlerei unter dem Vorwande des allgemeinen Besten eine Abweichung von der Erbfolgeordnnng in Vorschlag bringen, dadurch aber den Staat in die äusserste Gefahr und Verwirrung stürzen. Die Forderung einer gesetzlichen Feststellung aller Fälle einer erlaubten Regentschaft und der entschiedenen Ausschliessung aller Anderen kann aber um so unbedenklicher gemacht werden, als eine vollständige Aufzählung der Voraussetzungen, in welchen eine Selbstregierung vernünftigerweise nicht möglich ist, unschwer geschehen mag. — Nicht erst der Bemerkung bedarf es übrigens wohl, dass wenn etwa in einem Regentschaftsgesetze eine Lücke besteht, und also über einen bestimmten Fall der Regierungsunfähigkeit keine oder nur eine ungenügende Bestimmung getroffen ist, nach der Analogie der gegebenen Vorschriften verfahren werden mnss [1]).

Aber auch die Bezeichnung der Person, welcher eine nothwendig gewordene Regentschaft zu übertragen ist, sollte niemals der freien Bestimmung eines Einzelnen oder auch zusammenwirkender Mehrerer überlassen sein. Vor

1) Die von Heid, System des Verf.-R's., Bd. II, S. 289, aufgestellte Ansicht, dass eine solche Lücke durch ein nenes Gesetz auszufüllen, indessen aber die Regierung durch das bestehende Ministerinm unter seiner Verantwortlichkeit fortzuführen sei, hält wohl weder vom rechtlichen noch vom politischen Standpunkte eine Prüfung aus. In ersterer Beziehung ist nämlich nicht nur die Regelung eines bereits zur Entscheidung vorliegenden Falles durch ein neues Gesetz sehr bedenklich und jeden Falles die analoge Anwendung einer bereits vorhandenen Gesetzgebung weit richtiger; sondern es kann ja auch in dem angenommenen Falle ein formell gültiges Gesetz gar nicht zu Stande kommen in Abwesenheit eines Staatsoberhauptes. Als politisch unräthlich aber erscheint eine längere Regierung des Staates durch ein hierzu nicht befugtes oberhauptloses Ministerium bis zu einer, vielleicht nicht schnell zu Stande zu bringenden, Versammlung und Uebereinstimmung der Stände.

Allem also nicht die, früher so häufige, testamentarische Vormundschaft, angeordnet durch den Vorgänger; dann aber auch keine Art von Ernennung durch Gesetz, durch die Ständeversammlung allein, oder durch wen immer. — Unzweifelhaft hat eine gesetzliche Feststellung des Regentschaftsrechtes dieselben schwachen Seiten, welche die grundsätzliche Anordnung eines monarchischen Regierungsrechtes überhaupt hat, nämlich die Möglichkeit der Bezeichnung einer nicht besonders tauglichen Persönlichkeit. Dennoch sprechen für ihre Aufrechterhaltung dieselben Gründe, welche eine Erbmonarchie so hoch über die Wahlmonarchie stellen, oder welche es nicht rathsam erscheinen lassen, einem Fürsten die Auswahl des Nachfolgers unter seinen Kindern oder sonstigen Verwandten anheimzustellen. Auch wenn es sich nicht von völligem Ausschlusse, sondern nur von zeitweiser Stellvertretung handelt, liegt grosse Gefahr vor, dass sich gefährliche Ränke an eine in das Belieben gestellte Ernennung knüpfen, und dass die Folgen einer Zurücksetzung sich als Umtriebe und vielleicht offene Angriffe auf das Bestehende zeigen. Ja es hat eine willkürliche Bezeichnung gerade bei einer Regentschaft noch die eigenthümliche Gefahr, dass die Entscheidung, ob eine zur Reichsverwesung nöthigende Thatsache vorliege, factiös bejaht werden kann, um einem Begünstigten zur Regierung zu verhelfen. Eine Sicherheit gegen ungerechte Vernachtheiligung oder Bevorzugung durch den regierenden Fürsten ist durchaus nicht vorhanden; es mögen auch in so hoch gestellten Familien tiefe Zerwürfnisse vorhanden sein und schlimme Leidenschaften sich geltend machen. Dass aber in einer letztwilligen Verfügung keine besondere Heiligkeit oder gar eine während der Lebensdauer nicht vorhandene Berechtigung anzuerkennen sei, versteht sich ohnedem von selbst. Ein regierender Fürst mag, wie jeder andere Familienvater, innerhalb der Gränzen des Privatrechts testiren; allein die Verfügung über den Staat, der nicht sein Eigenthum ist, steht ihm nicht zu. Selbst dadurch, dass die Bezeichnung des Reichsverwesers nicht etwa einem Einzelnen allein zustünde, sondern nur unter Zustimmung Mehrerer, z. B. der Agnaten oder einer Ständeversammlung, geschehen könnte, würde dem Uebel nicht ganz vorgebeugt. Einseitige Leidenschaft oder Selbstsucht kann sich nun freilich nicht geltend machen; allein es können nun um so mehr anderweitige Ränke und Plane gesponnen werden; und jedenfalls mag die Entscheidung zu grossem öffentlichen Nachtheile in die Länge gezogen, vielleicht ganz vereitelt werden. Höchstens ist für den Fall, dass gar keine von den gesetzlich zur Regentschaft befähigten Personen vorhanden wären, das Recht zu einer freien Wahl in letzter Linie und unter genauer Vorzeichnung des Verfahrens zu gestatten. Wenn irgendwo, so ist hier das theoretisch Bessere der Feind des practisch Guten. Ob etwa in Ausnahmefällen eine

Benützung des Gedankens möglich ist, wird weiter unten zu untersuchen sein [1]).

2. Eine zweite Forderung an eine gute Ordnung der Regierungsvertretung geht dahin, dass so wenig als möglich von den Grundsätzen abgewichen werde, welche im regelmässigen Zustande der Dinge hinsichtlich der Innehabung der Staatsgewalt und der Führung von Geschäften gelten. Da diese Grundsätze als die im gewöhnlichen Laufe der Dinge zu befolgenden aufgestellt sind, so ist anzunehmen, dass sie vom betreffenden

1) In den positiven Gesetzen sind willkührliche, d. h. nicht schon durch ein Gesetz ein für allemal vorgezeichnete, Bestimmungen der Person eines Regierungsverwesers allerdings häufig genug gestattet, beziehungsweise vorgeschrieben. Es lassen sich sogar drei wesentlich verschiedene Kategorieen solcher Anordnungen unterscheiden. — 1) Freie Ernennung durch die Ständeversammlung. In sämmtlichen deutschen Staaten nur gestattet in Preussen, Art. 56; Luxemburg, Verf. von 1848, Art. 6; Braunschweig, § 19; wobei dann noch zu bemerken steht, dass in Preussen und Braunschweig eine Wahl nur in Ermanglung von Agnaten stattfinden soll, in Braunschweig aber sie überdiess noch beschränkt ist durch einen Vorschlag des Staatsministeriums und auf einen nicht regierenden Deutschen, und blos in Luxemburg in jedem Falle einer Regentschaft eine freie Ernennung sattfinden soll. Von ausserdeutschen Staaten steht in England eine Wahl des Reichsverwesers in jedem Falle der Nothwendigkeit dem Parliamente zu, und zwar ganz unbeschränkt; ebenso war diess Vorschrift in den spanischen Verfassungen von 1812 und 1837. Die Verfassungen für die Niederlande von 1815 und 1848 geben dagegen den Generalstaaten ein Wahlrecht unter einigen Beschränkungen und Voraussetzungen. — 2) Ernennung durch ein von einem regierenden Fürsten den Ständen vorgelegtes Gesetz bei einer als wahrscheinlich vorauszusehenden Regierungsunfähigkeit des Nachfolgers. Dieser in den Gesetzen häufig vorgesehene Fall zerfällt übrigens wieder in zwei Abtheilungen. Einmal nämlich ist eine solche, mit den Ständen zu vereinbarende Vormundschaft und somit die Uebergehung der Agnaten u. s. w. schon bei einfacher Minderjährigkeit des Nachfolgers angeordnet, oder wenigstens gestattet. So namentlich (ausser den unter 1) aufgeführten Staaten) in Coburg-Gotha, § 13 fg.; Oldenburg, Art. 21; Reuss j. L., § 46. Zweitens aber ist eine gemeinschaftlich mit den Ständen zu treffende Ernennung für den Fall einer sonstigen, geistigen oder körperlichen, Unfähigkeit des präsumtiven Nachfolgers vorgeschrieben. Diess denn aber im K. Sachsen, § 10; Württemberg, § 12; Kurhessen, V.-U. von 1831, § 7; Coburg-Gotha, § 15; Oldenburg, Art. 21; Reuss j. L., § 46; Waldeck, § 22. — 3) Einseitige Ernennung durch den regierenden Fürsten, und zwar mit sehr verschiedenen Modalitäten. In Bayern mag, nach V.-U. II, 13, der König bei allen Fällen einer als nothwendig erscheinenden Vertretung in Ermanglung von Agnaten und einer verwittweten Königin einen der Kronbeamten zum Reichsverweser ernennen. Die hannover'sche Verfassung von 1840, § 16, unterscheidet zwischen längerer Abwesenheit des Königs und Minderjährigkeit oder persönlicher Unfähigkeit. Im ersten Falle kann der König entweder den Ministerrath oder eine einzelne Person bezeichnen, im andern Falle „einen" Agnaten oder einen nicht regierenden deutschen Prinzen. In S. Weimar ernennt der Grossherzog nach Belieben den Vormund. (S. Schmid, Staatsrecht, S. 42.) Gleiche Bestimmungen galten in den Napoleon'schen Verfassungen für Frankreich und dessen Nebenstaaten. In Frankreich selbst ernannte, nach dem Senatusconsult von 1804, in erster Linie der Kaiser den Reichsverweser aus den Agnaten, in Ermanglung solcher aus den Grosswürdenträgern. In Holland sollte nach der Verfassung von 1806 der französische Kaiser den Vormund ernennen (in Ermanglung einer verwittweten Königin); dessgleichen in Westphalen (1807) und in Neapel (1808); während in Spanien, Verf. von 1808, wenigstens der König selbst, in erster Linie, eine Wahl unter den Infanten zu treffen berechtigt war. Von den unzähligen Fällen testamentarischer Vormundschaft in früheren Zeiten und bei andern Rechtsgrundlagen, als den itzigen, gar nicht zu reden. — Wunderlich genug nimmt es sich aus, wenn Reitemaier, Grundsätze der Regentschaft, S. 57 fg. nicht nur die Gründe, welche gegen eine willkürliche, namentlich eine testamentarische Reichsverwesung sprechen, richtig anführt, sondern auch lange Reihen von Beispielen aufzählt, in welchen solche Bestimmungen nicht beobachtet wurden, und er sich schliesslich doch dafür ausspricht.

Staate als die nothwendigen und richtigen anerkannt sind. In dem Umstande, dass im Augenblicke nicht die durch Erbrecht, oder wenigstens nicht die durch die Erbfolgeordnung berufene Person die Staatsgeschäfte führt, liegt aber kein ersichtlicher Grund, warum etwas sonst Unpassendes jetzt zweckmässig sein sollte. Es sind aber mehrere wichtige Bestimmungen, welche unter diesen Gesichtspunkt fallen.

Vorerst gehört hierher die, nicht seltene, Abweichung von dem Grundsatze, dass in der Monarchie nur Männern die Regierung gebührt. Es ist nicht nur nicht einzusehen, warum die zahlreichen Gründe, welche die Leitung der Staatsgeschäfte durch eine Frau als bedenklich erscheinen lassen, bei einer stellvertretenden Regierung nicht ebenfalls Platz greifen sollen; sondern es muss im Gegentheile behauptet werden, dass dieselben bei den grösseren Schwierigkeiten einer solchen noch besonders ins Gewicht fallen. Eine nähere Erörterung dieses wichtigen Punktes ist jedoch später unten, bei der Besprechung der gesammten Personalfrage, besser am Platze.

Ebenso wenig verdient es Billigung, wenn in einem regelmässig monarchisch regierten Staate die Regentschaft einer Collegialbehörde übertragen wird [1]). Die Gründe, welche nach aller Erfahrung der Geschichte Direktorialregierungen als sehr bedenklich erscheinen lassen, treten auch hier ein. Es ist nicht einzusehen, warum bei einem Regentschaftsrathe keine Spaltungen und einander bekämpfende Parteien sollten eintreten können; oder warum die hieraus sich ergebende Schwächung der Staatsgewalt, die Verzögerung der Entschlüsse, die leicht aus Compromissen entstehenden Folgewidrigkeiten, die an die verschiedenen Personen des Direktoriums sich leicht knüpfenden Partheiungen und Ränke bei einer Regentschaft weniger schädlich sein sollten. Es kommt hierzu noch die absonderliche Inconsequenz, dass in die Reihefolge der monarchischen Regierung eine Art von republikanischer Einrichtung gestellt wird. Dass so etwas in der spanischen Cortesverfassung oder im norwegischen Grundgesetze festgestellt werden mochte, begreift sich, indem hier die Monarchie überhaupt nur ungerne und auf das geringste Maass beschränkt, zugelassen wurde; desto weniger sollte eine solche Einrichtung stattfinden in Staaten, deren regelmässiger und beabsichtigter Mittelpunkt die Einherrschaft ist. Auch in dieser Beziehung darf die persönliche Vormundschaft und die Erziehung eines minderjährigen Fürsten

1) Bestimmungen dieser Art enthalten die spanischen Verfassungen von 1812, welche eine Regentschaft von 3—5 Mitgliedern anordnet, und von 1837, welche den Cortes überlässt, eine Regentschaft von 1, 3 oder 5 Personen zu ernennen; ferner die norwegische Verfassung, welche für den Fall gänzlichen Mangels an regierungsfähigen Agnaten dem Staatsrathe mit den ihm etwa vom Grossding weiter beigeordneten Männern die Reichsverwesung überträgt. — Etwas, freilich nicht wesentlich, besser ist die in einer Anzahl kleinerer deutscher Staaten beliebte Einrichtung, nach welcher dem Regierungsverweser ein Regentschaftsrath zur Seite gestellt wird. Hierüber s. sogleich weiter unten, S. 165.

nicht verwechselt werden mit der Regierung des Staates. Findet man für jene einen Beirath erfahrener Männer zweckmässig, (was näher zu untersuchen jetzt nicht die Absicht ist,) so ist es auch auf diesen Gegenstand zu beschränken.

Endlich gehört noch zu den verwerflichen Gedanken die gar nicht seltene Bestimmung, dass ein Reichsverweser nicht die vollen verfassungsmässigen Rechte des Staatsoberhauptes ausüben darf, sondern in manchen mehr oder weniger wesentlichen Beziehungen beschränkt ist. Es zerfallen aber diese misstrauischen Ausnahmen in drei Gattungen. Einmal in Bestimmungen, durch welche einem Regierungsverweser wesentliche Aenderungen in den Grundgesetzen des Staates nicht gestattet sind [1]). Zweitens in Verboten, welche eine Beeinträchtigung des bevormundeten Fürsten hinsichtlich einzelner bestimmter Regierungs-, Ehren- und Vermögensrechte verhindern sollen; z. B. die Untersagung der Entlassung von obersten Beamten, der definitiven Uebertragung von Staatsämtern, der Errichtung oder Verleihung von Orden, der Wiederverleihung heimgefallener Lehen oder der Veräusserung von Domänen [2]). Drittens endlich in die Beifügung eines Regentschaftsrathes, ohne dessen Anhörung keine wichtige Regierungshandlung solle vorgenommen werden dürfen [3]).

---

1) Das erste Beispiel einer gesetzlichen Beschränkung in Verfassungsangelegenheiten gibt das französische Senatusconsult von 1804, welches bestimmte, dass während einer Regentschaft und drei Jahre nach deren Aufhören kein Senatus-Consult zu Stande kommen könne. Hierauf folgte Württemberg, welches in § 15 seiner Verf.-Urk. bestimmte, dass eine während einer Reichsverwesung vorgenommene Verfassungsveränderung nur für die Dauer der Regentschaft Gültigkeit habe. Sachsen, V-U., § 14, gestattete eine solche Veränderung an sich, allein nur unter vorgängiger Zustimmung eines Familienrathes aller über 21 Jahre alten Prinzen vom Hause; eine Bestimmung, welche auch Oldenburg, V.-U., Art. 21, § 1, angenommen hat. Nach der hannover'schen Verfassung von 1840, § 23, konnte während einer Regierungsverwesung keine Schmälerung der Rechte des Königs, keine Aenderung in den Grundsystemen und in den verfassungsmässigen Rechten der allgemeinen Ständeversammlung und der Provinzialstände vorgenommen werden. Nach der kurhessischen Verfassung von 1852, § 8, endlich soll eine Verfassungsänderung nur in dringenden Fällen (?) und mit Zustimmung der nächsten (?) Agnaten vorgenommen werden. — Nach den Grundsätzen des älteren deutschen Rechtes waren solche Beschränkungen nicht zugelassen. So erklärt z. B. J. J. Moser, V. d. Reichsstände Landen, S. 1133: „Stehet ein Landesherr unter der Vormundschaft, so ist bekannt, dass diese alles das thun kann, was der Regent selber thun könnte, und dass es eben die Rechtskraft hat, als wenn es von dem Regenten selbst geschehen wäre.“ Vergl. auch Zöpfl, die Regierungs-Vormundschaft, und Zachariä, Staatsr, Bd. I, S. 380.

2) Diese Gattung von Beschränkungen des Regierungsrechtes eines Reichsverwesers ist sehr verschiedenen Inhaltes in den einzelnen Grundgesetzen. In Bayern kann der Regent, nach V.-U., II, 17, alle Aemter, mit Ausnahme der Richterstellen, nur provisorisch besetzen (!); er darf keine neuen Aemter schaffen, keine Krongüter veräussern und keine Lehen vergeben. — In Hannover durfte nach der Verf. von 1840, §. 23, der Regent keine Steuererhöhungen vornehmen. — In Württemberg, § 15, kann ein Regierungsverweser keinen Ritterorden und keine Hofämter errichten; keine Standeserhöhungen vornehmen; kein Mitglied des Geheimenrathes entlassen (!), ausser in Folge gerichtlichen Urtheiles; keine heimgefallenen Lehen vergeben.

3) Regentschaftsräthe sind allerdings eine sehr alte, in und ausserhalb Deutschlands, in grossen und kleinen Staaten vorgekommene Einrichtung; dessen unerachtet ist, auch nach Ausweis der Geschichte, die Richtigkeit des Gedankens mehr als zweifelhaft. Vgl. Reitemaier,

Die Gründe zu solcher Beschränkung sind wohl doppelter Art. Einmal die Furcht, es möchten während einer nur knrz dauernden Zwischenregierung aus rein snhjektiven Liebhabereien grosse Veränderungen im Staate vorgenommen werden, welche dann später wieder mit Mühe nnd Opfern zu beseitigen wären. Zweitens die Besorgniss, es könnte ein Regierungsverweser aus persönlicher Abneigung gegen die regierende Linie, ans hoshafter Schadenfreude, oder aus falscher Sncht nach Volksbeliebtheit wesentliche Regierungsrechte verschlendern, deren Einhusse von ihm hei nnr knrz dauernder Stellung an der Spitze des Staates verhältnissmässig leicht ertragen würde [1]. Die Möglichkeit eines Fehlers oder Unfuges soll nnn zwar in allen diesen Beziehungen nicht in Abrede gestellt werden; dennoch sprechen entschiedene Gründe gegen die Aufstellung dieser Vorkehrungen, eine einzige Ansnahme etwa abgerechnet. — Wenn nämlich von der, doch offenbar zulässigen, Voranssetzung ausgegangen wird, dass die dem Staatsoberhanpte regelmässig und verfassnngsmässig znstehenden Rechte zu einer zweckgemässen und tüchtigen Führung der öffentlichen Angelegenheiten in allen ordentlichen und ansserordentlichen Fällen nothwendig seien; wenn ferner sich von selbst versteht, dass anch während einer Regentschaft alle Arten von Fragen zur Entscheidnng kommen nnd alle Bedürfnisse sich geltend machen können, namentlich bei einer länger dauernden Reichsverwesung ganz sicher eintreten werden; wenn endlich unzweifelhaft eine an nnd für sich ungenügende Staatseinrichtung dadurch nicht besser wird, dass das Staatsoberhaupt znfällig nicht in eigenem Namen regiert: so muss man sich unbedingt für den, glücklicherweise anch in den meisten Staaten stillschweigend geltenden und in einzelnen sogar förmlich ansgesprochenen [2]),

---

Grundsätze der Regentschaft, S. 175 fg. und die daselbst angeführten Beispiele. — Von den nenern deutschen Grundgesetzen ordnen nachstehende einen dem Reichsverweser zur Seite stehenden Rath an: In Bayern, V.-U., II, 17, ist das Staatsministerinm der Regentschaftsrath, dessen Gutachten in allen wichtigen Fällen einznholen ist. Nach der k. sächsischen Verfassung, § 14, ist die „oberste Staatsbehörde" in dieser Stellnng. Die kurhessische Verfassung von 1831, § 8 bestimmte, dass ohne die Zustimmung (!) des Regentschaftsrathes keine Regentenhandlung ausgeübt werden dürfe. In S. Altenburg, Art. 17, soll ein Regentschaftsrath aus wenigstens 3 Ministern bestehen, welche in allen Regierungshandlungen zu Rathe zu ziehen sind. Ebenso ist für Reuss j. L. ein solcher Rath vorgeschrieben, und war für Hohenzollern-Sigmaringen, so lange es selbstständiger Staat war, einer bestimmt.

1) Wenn Reitemaier, a. a. O., S. 173, hier eine Beschränkung der Regierungsrechte eines Reichsverwesers geltend machen will, da derselbe kein eigenes, sondern nur ein abgeleitetes Recht besitze, und da er nicht nach seinen Interessen, sondern nach dem des eigentlichen Monarchen seinen Plan zu entwerfen habe, nur „dessen Vermögen zu erhalten habe": so ist diess Alles ganz schief. Der Regent hat den Staat zu leiten, nach dessen Bedürfnissen und nach der Lage der Umstände; ein anderes Recht hat anch der Monarch selbst nicht, und es kann daher von einer blosen Bewahrung seiner Rechte und seines Vermögens hier gar nicht die Rede sein.

2) So bestimmt z. B. Art. 56 der preussischen Verfassung, dass der Reichsverweser die „dem Könige zustehende Rechte" auszuüben habe. Gleiche Bestimmungen im K. Sachsen, § 12; Hannover, V.-U. von 1840, § 23; Oldenburg, V.-U., Art. 25; Schwarzburg-Sonderhausen, § 49; Waldeck, V.U., § 24.

Grundsatz erklären, dass ein Reichsverweser die volle und unverkürzte Regierungsgewalt auszuüben habe. Die richtigen Mittel gegen einen Missbrauch von seiner Seite sind die nämlichen, welche auch gegen die Missregierung eines im eigenen Namen Herrschenden im concreten Staate für zweckmässig und ausreichend erachtet werden; besonders wird sich auch hier Segen einer ehrlichen und kräftigen Volksvertretung erweisen. Und wenn diese Mittel etwa nicht ausreichen sollten, um kleinere Neckereien oder Verkehrtheiten in Beziehung auf Hofämter, Ordens- und Adelsverleihungen und dergleichen zu verhindern, so sind diess theils Dinge von geringem Belange, theils muss gegen den Nutzen ihrer Verhütung der Nachtheil in die Waage gelegt werden, welchen eine Unmöglichkeit herkömmlicher Belohnungen und Einrichtungen, namentlich während einer langen Reichsverwesung, haben müsste.

Wie dem aber auch sei, unter keinen Umständen darf die Beschränkung eines Reichsverwesers so weit gehen, dass er alle erledigten Staatsämter nur vorläufig besetzen und dass er die obersten Räthe seines Vorgängers nicht entfernen kann. Jene Beschränkung muss, wenn sie länger dauert und nicht etwa bloss den Worten nach gehandhabt wird, eine vollständige Zerrüttung des Staatsdienstes zur Folge haben; und es könnte eine solche rechtlose Stellung aller Beamten furchtbar missbraucht werden. Was aber die Unmöglichkeit einer Entlassung der Minister und Geheimeräthe des Vorgängers betrifft, so beruht ein solches Verbot von vorne herein auf der ganz grundlosen Annahme, dass solche erste Beamte des Vorgängers durchweg aus «alten, weisen und erfahrenen» Männern bestehen, die an ihre Stellen zu Setzenden dagegen aus unwürdigen Günstlingen und aus unbrauchbaren und unerfahrenen Emporkömmlingen. Nun kann aber auch recht gut das Gegentheil der Fall sein. Es ist ebenso gut möglich, dass sich das ganze Land schon längst sehnte nach einer Veränderung, und dass die dem Reichsverweser nahestehenden Diener mit Jubel begrüsst würden. Soll nun die Herrschaft des Schlechten fortdauern, blos weil sie besteht? und soll der Verweser gegen seinen Willen schlecht regieren müssen? Man darf glauben, dass die Vorgänge in Preussen in den Jahren 1857 und 1858 für immer das Todesurtheil über eine solche Bestimmung gesprochen haben. Auch rechnete man seiner Zeit in Württemberg (während der vormundschaftlichen Regierung an der Stelle des minderjährigen Herzogs Karl) den an den eisernen Galgen gehängten Juden Süss nicht zu den ehrlichen weisen Räthen des zu frühe verstorbenen Vorgängers. Ausserdem ist gegen solches Verbot des Personenwechsels zu bemerken, dass es in einem constitutionellen Staate nicht blos gegen die überall anerkannten Rechte des Staatsoberhauptes geht, sondern auch in der That eine politische Unmöglichkeit sein kann. Nicht nur ist dies, selbstredend, in jedem Staate der Fall, in welchem

das parlamentarische System sich kräftig entwickelt hat; sondern auch in einem nach dem gewöhnlichen Maassstabe des Festlandes gehandhabten constitntionellen Staate kann die Entlassnng eines Ministers geradezu unvermeidlich sein. Es ist zu bedenken, dass es sich hier nicht blos von den Rechten und der Stellung des Regenten, sondern ebcn so sehr von denen der Stände handelt, welche doch während einer vormundschaftlichen Regierung nicht ebenfalls werden vermindert werden wollen.

Die einzige, oben bereits angedentete, Ansnahme ist etwa das Verbot einer Aenderung in den Grnndgesetzen des Staates. Nicht zwar in der Weise, dass eine völlige rechtliche Unmöglichkeit irgend eine Aenderung in einem Verfassungspunkte während der Dauer einer Regentschaft zu rathen wäre. Kann doch eine solche anch während dieser Zeit nicht nur unschädlich, sondern vielleicht selbst dringend nothwendig sein. Wohl aber in der Art, dass eine solche Veränderung zunächst nur für die Dauer der Reichsverwesung beschlossen werden kann und beim Eintritte der Selbstregierung auf's Neue in Ueberlegung zu nehmen ist. Eine solche Bestimmung vereinigt die Möglichkeit einer angenblicklichen Veränderung mit der Abwehr muthwilliger Verschleuderung von Regierungsrechten durch einen Verweser. Da sich nämlich letzterer durch ein ungerechtfertigtes Verlangen nach Aenderungen nur selbst schaden köunte, nicht aber anch der etwa von ihm gehassten älteren Linie: so ist an ein böswilliges Vorgehen von seiner Seite nicht zu denken, während objektiv nothwendige nnd zweckmässige Aenderungen itzt getroffen werden können, später aber die Feuerprobe einer nochmaligen Berathnng und Beschlussnahme bestehen werden [1]).

3. Eine weitere einlenchtende Bedingung zweckmässiger Ordnung des Regentschaftswesens ist es, dass die Thatsache der Unfähigkeit zur Selbstregiernng vollständig zweifellos constatirt werde. Es ist diess einerseits Forderung der Gerechtigkeit gegen den zn Bevormundenden; andererseits nothwendig, damit nicht die Maassregel angefochten, dadurch aber vielleicht nnendliches Wirrsal bereitet werden kann.

Bei einer Minderjährigkeit hat die Sache natürlich gar keinen Anstand; doch ist hier immerhin am Platze, Zweierlei zu besprechen. —

1) Verschieden von dieser, (übrigens auf einige deutsche Gesetzgebungen gestützte,) Ansicht de lege ferenda mag natürlich das positive Recht im concreten Staate sein, und dasselbe entweder jede Veränderung an der Verfassnng untersagen, oder sie nnter anderweitigen Bedingungen und Beschränkungen gestatten. Die französische Verfassung von 1804 bestimmte z. B., dass nicht nur während der ganzen Dauer einer Regentschaft, sondern sogar drei Jahre lang nach deren Beendigung gar kein Senatusconsnlt zu Stande gebracht werden könne. — Wenn keinerlei Art von Verfügung getroffen ist, so muss, wie oben geschehen, für die volle Unbeschränktheit der vormundschaftlichen Regierung auch hinsichtlich der Verfassungsveränderungen gestimmt werden. Ob freilich diess aus dem von Zöpfl (Die Vormnndschaftsregierung im Verhältnisse znr Landesverfassung, 1830, S. 47 fg.) ausgeführten Grunde zu geschehen hat, dass nach nrdeutschen Rechtsbegriffen der als Vormund bestellte Agnat für die Dauer der Minderjährigkeit vollständig einrücke in sein eigenes Recht, ist eine ganz andere Frage.

Vorerst ist wünschenswerth, dass das zur Selbstregierung befähigende Alter nicht allzu frühe angesetzt werde. Die Feststellung der Volljährigkeit auf 14 Jahre, wie sie in dem älteren französischen Staatsrechte stattfand und noch in der spanischen Verfassung von 1837 festgehalten wird, ist offenbar unzweckmässig. Ein Knabe von 14 Jahren ist zur Besorgung von Regierungsgeschäften noch lange nicht reif. Selbst das jetzt mit verhältnissmässig sehr wenigen Ausnahmen allgemein angenommene [1]) achtzehnte Jahr lässt noch manche Bedenken zu. Nicht nur wird es an den nöthigen Kenntnissen und an der Reife und Ruhe des Urtheiles gar häufig gebrechen; sondern es ist namentlich zu bedenken, dass eine Ausbildung des Charakters und eine Beherrschung der Leidenschaften in so jungen Jahren noch nicht vorhanden sein kann. Wenn auch etwa einzelne Ausnahmen angeführt werden mögen, so sind sie eben Ausnahmen, und der gewöhnliche Zustand wird ohne mannchfache Nachtheile für den Staat und für den jungen Fürsten selbst nicht verlaufen. Das Natürlichste wäre daher wohl, wenn die Volljährigkeit des Staatsoberhauptes auf das nämliche Alter gesetzt würde, welches nach den allgemeinen Gesetzen jedes Landes zur Selbstübernahme der eigenen Rechtsgeschäfte bei dem ganzen Volke für passend erachtet ist. Mag man sich nämlich auch die frühe Vorbereitung eines zur Regierung bestimmten jungen Fürsten noch so erfolgreich denken; auch auf dessen eigenes Bedürfniss, dem Rathe erfahrener Männer und nicht der eigenen Anschauung zu folgen, noch so vertrauensvoll hoffen: immer bleibt unläugbar, dass zur Leitung der Staatsgeschäfte keine geringere Reife erforderlich ist, als zur Besorgung der kleinen Privatangelegenheiten. Wenn dennoch fast alle Haus- und Staatsgesetze die Regierungsmündigkeit früher feststellen, so kann diess seine Erklärung und theilweise Rechtfertigung nur in der Ansicht finden, dass die einer Regentschaft untrennbar anklebenden Uebelstände noch bedeutender und jedenfalls gewisser seien, als die aus der grossen Jugend eines selbstregierenden Herrn folgenden Missstände. Ob diese Meinung eine richtige ist, bleibt aber sehr dahingestellt; und man muss sich wohl der Ueberzeugung zuneigen, es haben die wenigen Staaten, welche erst im 20sten oder gar 21sten Jahre Selbstregierung zulassen, das Richtigere gewählt. Merkwürdig genug ist freilich, dass es beinahe nur die kleinsten Staaten sind, in welchen die Bedenken die Oberhand gewonnen haben. — Eine zweite Bemerkung betrifft die Dispensation von der Minderjährigkeit. Dieselbe kam in früherer Zeit häufig genug vor, namentlich in Deutschland, wo sie als ein Reservatrecht des Kaisers galt. Die in dieser Beziehung gemachten Erfahrungen sind jedoch von der Art, dass

1) Nur in S. Meinigen, S. Gotha, Reuss j. L. und Waldeck ist das zurückgelegte 21ste Jahr als Anfang der Volljährigkeit erklärt.

man sich nicht bestimmt genug gegen jede Abkürzung der gesetzlichen Minderjährigkeit erklären kann. Nicht bloss ist, aus den eben angedeuteten Gründen, von der Regierung eines kaum dem Kindesalter Entwachsenen sicherlich wenig Gutes zu erwarten; sondern es darf namentlich nicht übersehen werden, dass schon die Möglichkeit der Herbeiführung einer solchen frühen Mündigkeit zu allen Arten von Umtrieben Veranlassung gehen und der Regierung des Verwesers die grössten Schwierigkeiten bereiten kann. Welche Menschen die Abkürzung wünschen und betreiben, mit welchen Mitteln dieselben dieselbe herbeiführen, und womit sie sich von dem ihnen dankbaren jungen Fürsten bezahlen lassen werden, bedarf keiner Erörterung. Glücklicher Weise ist jetzt in der grossen Mehrzahl der Staaten der Zeitpunkt der Regierungsmündigkeit in den Verfassungsurkunden selbst bestimmt, dadurch aber eine Abkürzung der Minderjährigkeit wo nicht ganz unmöglich gemacht, so doch sehr erschwert worden [1]).

Schon schwieriger kann die Feststellung der Thatsache sein, dass das Staatsoberhaupt wegen **Abwesenheit** zur Führung der Regierung nicht befähigt sei. Natürlich nicht in der Beziehung, dass das Factum der Anwesenheit oder Abwesenheit des Fürsten einem Zweifel unterliegen könnte; wohl aber in der Richtung, ob die Abwesenheit von der Art sei, dass sie die Einsetzung einer Regentschaft nothwendig machen. Hierzu müssen aber die verschiedenen, oben, S. 156 fg., näher besprochenen, Fälle einer Abwesenheit einzeln in's Auge gefasst werden. — Am einfachsten ist die Sachlage in den beiden Fällen einer fernen Abwesenheit bei dem Regierungsanfalle und einer durch persönliche Unfreiheit des Fürsten erzwungenen Entfernung. Hier ist wegen der, thatsächlichen oder rechtlichen, Unmöglichkeit des Verkehres mit dem Staatsoberhaupte die Nothwendigkeit einer Stellvertretung von selbst einleuchtend. — Gross kann dagegen die Ungewissheit da sein, wo der Fürst für eine nur vorübergehende Abwesenheit eine Vorkehrung traf, welche eine regelmässige Verbindung mit ihm selbst zur Entscheidung der wichtigeren Vorkommenheiten voraus setzte, nun aber sich irgend ein thatsächliches Hinderniss diesem Zusammenhange entgegenstellt. Hier wird wohl die voraussichtliche Dauer dieser Unterbrechung den Aus-

1) Sehr zu bezweifeln ist die Richtigkeit der von **Zöpfl**, D. Staatsr., 4te Aufl., Bd. II, S. 94, aufgestellte Ansicht, dass es dem regierenden Fürsten zustehe, seinem Nachfolger eine venia ætatis zu ertheilen. Dass davon gar keine Rede sein kann, wenn der Volljährigkeitstermin in der Verfassung selbst festgestellt ist, versteht sich ganz von selbst; allein auch die Befugniss zur einseitigen Aufhebung der Bestimmung eines gewöhnlichen Hausgesetzes muss in Abrede gestellt werden. Dem Staatsoberhaupte steht allerdings das Recht zu, von den allgemeinen Landesgesetzen zu dispensiren und demgemäss auch die venia ætatis in Fällen zu ertheilen, welche unter dem gemeinen Landesrechte stehen; allein ein Recht zu beliebiger Aufhebung von autonomischen Bestimmungen und von Familienverträgen kann ihm nicht zugestanden werden. Mindestens müsste also die Zustimmung der Agnaten zu der Nichtbefolgung des Familiengesetzes eingeholt werden.

schlag zu gehen, diese also der Gegenstand des Nachweises sein müssen. Bei einer wahrscheinlicherweise nur kurzen Störung wäre natürlich eine Regentschaft weder geboten noch erlaubt; dagegen könnte sie allerdings durch den Drang der Umstände bei ungewisser Ausdehnung nöthig werden. — Was aber endlich die Fälle betrifft, in welchen es zweifelhaft geworden ist, ob die Verfassungsbestimmung eingehalten sei, nach welcher der Sitz der Regierung im Lande selbst zu sein hat, so kann hier das Vorhandensein der entscheidenden Thatsache keineswegs klar vorliegen und vielleicht entschieden von Betheiligten bestritten werden. Da es sich jedoch hier nicht von einer Verwesung, sondern von einer völligen Abtretung der Regierung handelt, so ist eine nähere Untersuchung in gegenwärtiger Abhandlung, welche nur die Regentschaft bespricht, nicht an der Stelle; und es mag nur kurz angedeutet sein, dass zweierlei festzustellen sein wird, nämlich einmal, ob die Abwesenheit nach der thatsächlichen Lage der Dinge als eine dauernde anzunehmen ist, und ob die zur vollständigen Leitung der Staatsangelegenheiten bestimmten und zuständigen Personen und Behörden im Lande selbst wirklich bestehen oder nicht. — In sämmtlichen Fällen liegt übrigens die Art und Weise der Feststellung einer hindernden Abwesenheit und die zu dieser Erklärung bestehende Berechtigung und Verpflichtung klar vor. Offenbar sind dieselben Personen und Formen, welche bei der Constatirung einer geistigen oder bürgerlichen Regierungsunfähigkeit bei einem Thronanfalle, beziehungsweise bei dem Eintritte einer solchen während einer Regierung, gesetzlich zur Verwendung kommen, auch hier geboten. Die Analogie ist sehr nahe, und gewöhnlich ist sogar der Wortlaut der Vorschriften über die eben berührten Fälle so weit, dass auch die Abwesenheit ohne Weiteres darunter begriffen werden kann.

Am schwierigsten endlich ist die Beantwortung der Frage, in welchen Fällen eine persönliche Unfähigkeit zur Regierung als thatsächlich vorhanden angenommen werden muss, und wem der Ausspruch über das Vorhandensein einer solchen Fähigkeit im einzelnen Falle zu übertragen ist. Es ist nothwendig, hier näher in Einzelheiten einzugehen.

Vorerst stösst man auf das Bedenken, ob nur Geistesschwäche, oder ob auch körperliches Gebrechen zur Selbstregierung soll unfähig machen können. — Unbestritten ist natürlich, dass nur sehr bedeutende körperliche Gebrechen Veranlassung zur Entziehung des Regierungsrechtes geben könnten. Aber man muss so weit gehen, den Satz aufzustellen, dass nur solche körperliche Mängel als Verhinderungsgründe einer Selbstregierung betrachtet werden dürfen, welche eine vollständige geistige Entwickelung des Fürsten und eine eigene Besorgung unerlässlicher Regierungsaufgaben unmöglich machen. Geringere Uebelstände reichen offenbar nicht aus, um die Entziehung des höchsten Rechtes im Staate zu rechtfertigen, da sie wohl

Beschwerlichkeiten und vielleicht einzelne Nachtheile, nicht aber eine Unmöglichkeit der Selbstregierung zur Folge haben. Es darf nicht übersehen werden, dass es z. B. jetzt keine unerlässliche Pflicht eines Fürsten mehr ist, persönlich an der Spitze des Heeres zu fechten; dass die persönliche Anwesenheit des Staatsoberhauptes an dem Schauplatze grosser öffentlicher Gefahr oder zur Vornahme gewisser wichtiger Regierungshandlungen, etwa der Eröffnung von Ständen u. dgl., nicht geradezu unenthehrlich, nirgends als rechtliche Pflicht ausgesprochen ist, wennschon vielleicht wünschenswerth sein mag. Endlich leuchtet ein, dass die Grenzlinie zwischen blos beschwerlichen und unbedingt hindernden Zuständen objektiv und gesetzlich gar nicht zu ziehen ist, somit der subjektiven Anschauung und Willkühr Thüre und Thor geöffnet wäre. — Eine Ausschliessung wegen Lähmung oder sonstiger körperlicher Unbehülflichkeit wäre also sicher nicht gerechtfertigt, da ein ganz freier Verkehr mit dem Staatsoberhaupte und eine Befähigung desselben, sich von Allem in Kenntniss zu setzen und ein selbstständiges Urtheil zu erlangen, damit gar wohl vereinbar ist. Minder günstig allerdings ist das Verhältniss bei Blindheit, Taubheit, namentlich aber bei Taubstummheit. Hier stehen nicht nur dem Verkehre und der Unterrichtungsmöglichkeit sehr grosse Schwierigkeiten im Wege, sondern es ist auch eine genügende Ausbildung in dem für ein Staatsoberhaupt durchaus erforderlichen Wissen kaum mit solchen Fehlern vereinbar, wenn sie schon mit der Geburt oder wenigstens in früher Jugend eintraten. Wenn daher also auch späteres, d. h. nach erlangter Ausbildung und voller Lebensanschauung eingetretenes, Erblinden oder Taubwerden keinen genügenden Grund abgibt, um eine Zurückweisung von der Thronbesteigung oder gar eine erzwungene Niederlegung der bereits getragenen Krone zu verlangen: so kann von einer solchen Forderung grundsätzlich nicht abgegangen werden bei angeborener oder vor den Mannesjahren eingetretener völliger Blindheit oder Taubheit. Das Mitleiden mit einem durch solche Leiden Geprüften kann offenbar nicht überwiegen über die Rücksicht auf Volk und Staat. Auch sind bei Weitem die meisten Haus-, Grund- und Staatsgesetze, welche überhaupt die ganze Frage berühren, dieser Ansicht, in so ferne sie entweder ganz im Allgemeinen eine Regentschaft anordnen bei persönlichen Zuständen, welche eine Selbstregierung unmöglich machen, oder sie sogar geradezu körperliche Gebrechen dieser Art hervorheben [1]). Wünschens-

1) In den Verfassungs-Urkunden von Württemberg, Kurhessen (1831) und Coburg-Gotha ist ausdrücklich eine Geistes- oder Körper-Beschaffenheit, welche zur Selbstregierung unfähig mache, als Grund einer Regentschaft erklärt; in der spanischen Verfassung von 1812 sind „physische und moralische“ Ursachen genannt. Die übrigen Grundgesetze bedienen sich allgemeinerer, geistige und körperliche Mängel gemeinschaftlich umfassender Ausdrücke. So ist z. B. „dauernde Verhinderung“ in Preussen, Bayern, Oldenburg, Reuss j. L., Waldeck; „Hinderniss, welches die eigene Verwaltung unmöglich mache“ in Sachsen, Luxemburg (1848), Belgien; „ausser Stand“ zu regieren in den Niederlanden (1815 und 1848),

werth wäre freilich, dass sie diese Gebrechen ausdrücklich bezeichneten, namentlich aber sich darüber aussprächen, ob ein Unterschied zwischen angeborenen und erst in späteren Jahren eingetretenen Hindernissen gemacht werden soll.

Bei Geisteskrankheiten liegt begreiflich die Schwierigkeit nicht in der Frage, ob ein entschieden Geisteskranker selbst regieren könne? Dies ist unmöglich. Allein nicht leicht zu bestimmen ist: einmal, welche geistige Zustände zur Führung einer Regierung wirklich unfähig machen; und zweitens, auf welche Weise das Vorhandensein eines solchen Znstandes im concreten Falle gerecht und zweckmässig erkundet und constatirt werden soll. — Was das erste betrifft, so sind bekanntlich Abstnfungen von einem völlig normalen Geisteszustande bis zu völligem Blödsinne oder Wahnsinne sehr zahlreich nnd unter sich verschieden, und nicht alle können als ein Hinderniss für Selbstregierung erklärt werden. Eine mindere Begabung oder eine bemerkliche Schwäche des Gedächtnisses sind nichts weniger als wünschenswerth bei einem Fürsten, bei welchem immer das höchste Maass menschlicher Einsicht ein grosses Glück wäre; allein zu einer Entziehung der Regierungsrechte berechtigt ein solcher Znstand doch noch nicht. Wo aber fängt der eigentliche Blödsinn, also die völlige Unfähigkeit zu begreifen, zu urtheilen und zu wollen an? und aus welchen ganz untrüglichen Kennzeichen wird der unmöglich machende Grad ersehen? Ebenso ist es gewiss besser, wenn ein Fürst keine wunderlichen Idiosynkrasieen, keine Visionen u. dgl. hat; allein zwischen solchen leichteren Störungen und einer vollkommenen Unzurechnungsfähigkeit und Unfähigkeit zur Geschäftsbesorgung ist doch noch ein weiter Schritt. Manche selbst höchst geistreiche und zu allen Geistesarbeiten höchst befähigte Menschen leiden an solchen vereinzelten Fehlern. Ferner ist nicht zu vergessen, dass Verirrungen des Denkens und Wollens nur vorübergehend nnd ausnahmsweise vorkommen können, ohne zu anderen Zeiten irgendwie bemerkbar zu sein. Auch hier aber ist es sehr schwierig, die Grenze zu bezeichnen, bis zu welcher eine Geistesstörung nur vergrösserte Anfmerksamkeit von Seiten der Umgebung verlangt, etwa einzelne unangenehme Folgen hat, über welche hinans aber das Schicksal von Land und Lenten einem Kranken nicht mehr mit Vernunft und Gewissen anvertraut werden kann. Aus alle dem folgt aber unzweifelhaft, dass eine andere gesetzliche Bestimmung, als eine ganz allgemeine, über die zur Selbstregierung unfähig machenden anormalen geistigen

„Unfähigkeit zu regieren“ in Anhalt-Bernburg. Nur in der französischen Verfassung von 1791 ist „Geisteskrankheit (démence) und in der hannover'schen Verfassung von 1840, § 18, ein „geistiger Zustand“, welcher zur Führung der Regierung unfähig mache, ausschliesslich hervorgehoben. Merkwürdig ist, dass in keiner der Verfassungen des napoleonischen Frankreichs oder der eines seiner Vasallenstaaten anderer Vormundschaftsgründe Erwähnung gethan ist, als der Minderjährigkeit.

Zustände nicht möglich ist. Mit einer solchen ist dann aber im einzelnen Falle gar wenig geholfen. — Es bleibt daher allerdings nichts übrig, als das Hauptgewicht auf die persönliche Entscheidung der im Besondern vorliegenden Frage zu werfen, und diese so gut als möglich zu ordnen, wie schwierig es immer sein mag. Hierzu gehört denn nun aber theils eine Bezeichnung der richtigen Personen, theils eine Vorschrift für geeignetes Verfahren.

Hinsichtlich der zur Entscheidung in so wichtiger Angelegenheit geeigneten Personen kann es keinem Zweifel unterliegen, dass der wichtige und schwierige Ausspruch dem gewissenhaften Ermessen nur Solcher übertragen werden darf, welche einer Seits mit den Thatsachen genau vertraut sein können, und die anderer Seits bei untadelhafter Führung der Staatsangelegenheiten ein entschiedenes Interesse haben; ferner dass Diejenigen von jeder Theilnahme ausgeschlossen werden müssen, welchen die Entscheidung einen persönlichen Gewinn bringt oder vorenthält.

Als Personen, welche jene beiden Eigenschaften vereinigen, stellen sich vorzugsweise drei Kategorieen dar. Zunächst die männlichen Agnaten des regierenden Hauses, theils als zu persönlichen Beobachtungen im Zweifel am besten befähigt, theils bei einer vernünftigen Regierung des Landes vorzugsweise betheiligt. (Dass den Frauen der fürstlichen Familie keine Mitberathung eingeräumt werden kann, ergiebt sich nicht blos aus der allgemeinen Entfernung derselben von öffentlichen Geschäften, sondern namentlich auch weil ihrer Weichheit gerade in diesem Falle misstraut werden müsste.) Zweitens die nächsten Räthe des Fürsten, welche einer Seits in häufigem persönlichen Geschäftsverkehr mit ihm stehen, oder wenigstens, falls der angeblich Kranke erst jetzt zur Regierung gelangen soll, höchst wahrscheinlich mit den Verhältnissen längst bekannt sind; und denen anderer Seits nach ihrer ganzen Stellung und bisherigen Laufbahn an einer verständigen Leitung der Staatsgeschäfte gelegen sein muss. Endlich, wo solche bestehen, die allgemeinen Vertreter des Volkes, welche zwar wohl in der Regel hinsichtlich der nähern Kenntniss der Thatsachen auf Zeugenaussagen beschränkt sein werden, dagegen ein um so grösseres Interesse haben, ihr eigenes und des Landes Schicksal nicht in den Händen eines Geisteskranken zu wissen, während sie kaum in eine etwaige Zettlung zu ungerechter Beseitigung eines nur fälschlich der Geistesunfähigkeit Beschuldigten hineingezogen werden können. — Nun entsteht aber die Frage, ob diese drei Kategorieen von Personen im Vereine und in Uebereinstimmung mit einander zu handeln haben, oder ob etwa einer derselben der ausschliessende Auftrag zustehe, und welcher von ihnen, falls letzteres zu bejahen wäre? So weit von Zweckmässigkeit und von Gründen für den Gesetzgeber die Rede ist, kann wohl kaum ein Zweifel obwalten, dass ein Zusammenwirken

der Agnaten, der Minister und der Stände das sicherste und räthlichste ist. Dasselbe bringt jede Art von thatsächlicher Kenntniss der Sachlage, jede Art von Interessenberücksichtigung und jeden Standpunkt der Billigkeit zur Geltung, und verhindert selbstsüchtige Ränke und rechtswidrige Plane. Allerdings ist bei einer gemeinschaftlichen Aufgabe dreier Factoren eine Meinungsverschiedenheit, und dann eine Verhinderung des Eintritts der Regentschaft möglich; allein sie ist doch im Angesichte einer offenbaren Nothwendigkeit wenig wahrscheinlich, und auch wohl das sachlich kleinere Uebel, als eine ungerechtfertigte Beseitigung des Fürsten mit deren Folgen. Wohl wird behauptet, dass den Agnaten allein das Recht zustehe in einen Familienrath zusammenzutreten und über die Nothwendigkeit einer Regentschaft so wie über die Art derselben zu beschliessen [1]: allein drei Beispiele aus einem Zeitraum von mehr als tausend Jahren sind ein schwacher Beleg für die Richtigkeit einer Behauptung, welche in der ganzen itzigen staatsrechtlichen Stellung der Agnaten nicht den mindesten Anhalt hat und namentlich mit dem Wesen eines Staates mit Volksvertretung völlig unvereinbar ist. Auch hat nicht Ein neueres Verfassungsgesetz eine solche Einrichtung getroffen, sondern alle, welche überhaupt den Gegenstand geordnet haben, schreiben wenigstens auch Theilnahme der obersten Staatsbehörde und der Stände vor, manche erwähnen der Agnaten gar nicht.

Was aber die ausdrücklich von der Berathung und Beschlussnahme Auszuschliessenden betrifft, so sind es immer Diejenigen, welche durch das Gesetz zur Uebernahme der Regentschaft bestimmt sind, falls eine solche einzutreten hat. Als solche erscheinen aber, je nach den Feststellungen im einzelnen Lande, entweder der zur Uebernahme zunächst berufene Agnat, oder der gesetzlich zum Stellvertreter bezeichnete Kronbeamte.

Mit einer möglichst guten Wahl der gleichsam als Geschwornengericht handelnden Personen ist nun aber die Schwierigkeit noch keineswegs ganz beseitigt; mindestens eben so nöthig ist die Feststellung eines richtigen Verfahrens. Es handelt sich aber dabei um Zweierlei. Einmal um das Recht und die Verpflichtung, die ganze Untersuchung und Beschlussnahme rechtzeitig, das heisst weder voreilig noch auch mit gefährlicher Verzögerung, in Bewegung zu setzen. Zweitens aber um die Beseitigung der rechtlichen Gefahren, welche die Theilnahme an einer solchen Verhandlung herbeiführen kann.

In erster Beziehung bleibt wohl kein anderes Mittel übrig, als dem Ministerrathe, oder wie immer sonst die höchste ausübende Behörde im Lande heissen mag, das Recht und die Pflicht der rechtzeitigen Herbeiführung einer Berathung und Beschlussnahme über die Nothwendigkeit einer Thronverwesung zu übertragen. Dass der zu ersetzende Fürst selbst diess

1) S. Zöpfl, D. Staatsrecht, 4te Aufl, Bd. II, S. 103 vergl. mit S. 198 fg.

nicht thun kann, versteht sich von selbst, eben weil er geschäftsunfähig ist. Die Agnaten, als solche, haben kein Recht zu staatsrechtlichen Handlungen und keinen Anspruch auf Gehorsam. Die Stände, oder die an ihrer Stelle etwa angeordnete Versammlung, können mit der Befugniss eigenmächtigen Zusammentrittes ohne bedeutende Bedenken überhaupt nicht betraut werden; es fehlt ihnen an einem legalen Organe zu einer solchen Aufforderung; endlich können sie möglicherweise mit den thatsächlichen Umständen und mit der Dringlichkeit einer Abhülfe nicht gehörig vertraut sein. — Allerdings hat auch eine Einberufung der Agnaten und namentlich der Ständeversammlung durch das Ministerium, wenn sie nicht nur ohne den Auftrag des Fürsten, sondern vielleicht selbst gegen seinen entschieden ausgesprochenen Willen und jedenfalls in einer gegen ihn selbst gerichteten Absicht geschieht, formelle und materielle Bedenken. Dass ein Missbrauch möglich ist, kann sicherlich nicht in Abrede gezogen werden; und in formeller Hinsicht liegt der üble Umstand vor, dass die aussergewöhnliche Berechtigung des Ministeriums nur auf der Regierungsunfähigkeit des Fürsten beruht, diese aber erst in Folge des ministeriellen Schrittes erwiesen werden soll und kann. Auch mag man sich etwa den Fall denken, dass der kranke Fürst sich öffentlich gegen die vom Ministerium ergriffenen Maassregeln ausspräche und deren Befolgung verböte, was denn zu grossen Störungen Veranlassung geben könnte und fast müsste. — Dennoch ist ein anderer Gang der Dinge nicht wohl ersinnbar, und es muss in dem ausserordentlichen Falle Ausserordentliches unternommen und zur Vermeidung noch grösserer Uebel Einiges gewagt werden [1]. Dass Verantwortlichkeit für die Nichtvollziehung der auferlegten Aufgabe bestünde, versteht sich von selbst.

Was aber die Beseitigung der rechtlichen Gefahren betrifft, welche für sämmtliche bei der Herbeiführung einer ausserordentlichen Reichsverwesung Betheiligten, bestehen, so sind zweierlei Fälle einer Bedrohung denkbar. Einmal, dass sich der angeblich geisteskranke Fürst schon während der Einleitungsmaassregeln, somit ehe seine Krankheit irgendwie rechtlich constatirt und er seines Rechtes auf Gehorsam entkleidet ist, der Entmündigung widersetzt und gegen die in den Vorbereitungsverhandlungen Begriffenen, (seien es nun je nach dem Stande der Angelegenheit Minister, Agnaten oder Ständemitglieder,) ein Hochverrathsprozess anstrengt. Zweitens aber ist es denkbar, dass der von dem Ministerium beantragte Ausspruch auf Entfernung von der Selbstregierung in einem der Verhandlungs-Stadien

1) Eine solche Thätigkeit des Ministeriums ist denn auch in einer Reihe von Verfassungs-Urkunden ausdrücklich angeordnet. So im Königreich Sachsen, V.-U., § 11; in Hannover, V.-U. von 1840, § 20 und 21; in Württemberg, V.-U., § 13; in Kurhessen, Verf. von 1831, § 8; in Luxemburg, Verf. von 1848, Art. 7; in Coburg-Gotha, V.-U., § 16; in Oldenburg, V.-U., Art. 23, § 1; Anhalt-Bernburg, V.-U., § 91.

als unbegründet verworfen wird, sei es schon von den Agnaten, sei es erst von der Ständeversammlung oder auch nur von einer Abtheilung derselben. In dieser Voraussetzung liegt dann die Sache rechtlich so, dass bestimmte Personen einen Versuch gemacht haben, den regierenden Fürsten der Ausübung der Staatsgewalt zu berauben, dieser Versuch jedoch von den zur Entscheidung verfassungsmässig Berufenen zurückgewiesen, somit der Angriff auf das Regierungsrecht des Fürsten als ungerechtfertigt bezeichnet ist. Hier ist denn über den Versuch des Hochverrathes formell gar kein Zweifel; und die etwaige gemeinnützige Absicht kann keine vollständige Rechtfertigung sein. Diess Alles aber um so mehr, als auch in der That eine bewusst unrechtliche Absicht vorliegen und die Geisteskrankheit nur vorgeschoben sein kann zur Bemäntelung strafbaren Ehrgeizes oder verbrecherischen Partheitreibens. Endlich ist die Stellung der von dem Fürsten zur Handhabung ihres Amtes gegen die angeblichen Hochverräther aufgeforderten Gerichte kaum minder schwierig. — Nicht ein einziges der bisher über Reichsverwesung erlassenen Gesetze hat diese, doch in der That nichts weniger als unmöglichen oder auch nur unwahrscheinlichen, Fälle ins Auge gefasst, sei es nun aus Uebersehen, sei es, weil eine richtige und genügende Ordnung der Sache nicht möglich schien. Diess ist ein offenbarer Fehler, aus welchem möglicherweise grosse Verlegenheiten und vielleicht Ungerechtigkeiten entstehen können. Dass ein kluges und rasches Vorgehen der Betreffenden die oben besprochenen Unzuträglichkeiten und Gefahren vermindern kann, ist richtig; allein weit besser ist doch eine klare gesetzliche Bestimmung. Allerdings ist eine Abhülfe schwer zu treffen, und es bleibt schliesslich nur die Alternative, entweder durch eine Verfassungsbestimmung alle bei einem Versuche zu einer Reichsverwesung wegen Geisteskrankheit des Fürsten Betheiligten ein für allemale und aus welchen Gründen immer der Antrag nicht zum Beschlusse erhoben werde für unverantwortlich und straflos zu erklären, damit aber das Recht des Fürsten möglichen Antastungen auszusetzen; oder aber diese, denn doch durch Gesetz und Verfassung aufgeforderten und nach bestem Wissen und Gewissen zum allgemeinen Wohle handelnden, Männer in offenbare Gefahr grosser Beschädigung zu bringen. Dass man unter solchen Umständen im Zweifel sein kann über die zu treffende Wahl, begreift sich; allein es scheint doch, dass die Vorsorge für die zur Vornahme einer vom Gesetze selbst verlangten Handlung Berufenen vorwiegen muss, und dass man sich also für die unbedingte Unantastbarkeit sämmtlicher zur Mitwirkung bei einer Regentschaftseinsetzung Berufenen zu entscheiden hat, in welchem Stadium immer die Verhandlung sein oder welchen Ausgang sie nehmen mag. Theils wäre es doch ein Widerspruch in sich, wenn die Grundgesetze des Staates bestimmten Personen bestimmte Handlungen selbst vorschreiben, und sie doch dieselben in der Vollziehung dieses Auftrages als

Verbrecher behandeln liessen. Theils ist auch sonst Solchen, welche ihre gesetzliche staatliche Stellung und die Ausübung ihrer Pflichten besonderen Gefahren aussetzt, ein ausserordentlicher Schutz und somit ein rechtliches Privilegium verwilligt; wie z. B. dem Staatsoberhaupte selbst, allen Beamten und Dienern bis zu der einfachen Schildwache herunter, den einzelnen Ständemitgliedern. Theils endlich würde wohl die Besorgniss, eine für nothwendig erachtete Regentschaft nicht nur nicht zum legalen Beschlusse führen zu können, sondern auch noch der Rache, und zwar eines Wahnsinnigen, ausgesetzt zu sein, Manchen von der Ergreifung wirklich nothwendiger Schritte abhalten, was denn nur zum allgemeinen Unheile führen könnte. Es ist keine richtige Staatsklugheit, die Erfüllung wichtiger und nothwendiger Pflichten von ungewöhnlicher Unerschrockenheit und persönlicher Selbstverläugnung abhängig zu machen.

Ueber die Art, wie der Beweis einer thatsächlich vorhandenen Geisteskrankheit zur genügenden Ueberzeugung der zu einem Ausspruche berufenen Personen und Versammlungen geführt werden muss, ist es nicht nothwendig ausführlicher zu sprechen. Es liegt in der Natur der Sache, dass einer Seits Zeugenaussagen über die Thatsachen, anderer Seits Gutachten Sachverständiger über die Art der Krankheit und deren muthmassliche Dauer beizubringen sind. Ebenso kann es keinem Zweifel unterliegen, dass es Sache des Ministeriums ist, für die Beibringung dieser Beweise zu sorgen, um durch dieselben schon die Agnaten, dann aber auch die weiterhin zu berufenden Versammlungen von der Wirklichkeit und von der Bedeutung der Verhinderungsursachen zu überzeugen. Von den Umständen des einzelnen Falles aber muss es abhängen, in wie ferne eine Veröffentlichung solcher Beweise auch ausserhalb des Kreises der zum Handeln Berufenen zu geschehen hat. Natürlich hängt die Gültigkeit der Beschlüsse nicht von der Kenntniss Dritter bezüglich der Vorfragen oder überhaupt von deren Billigung ab; im Zweifel ist jedoch eine Geheimhaltung nicht zu rathen. Eine durch das ganze Volk verbreitete und durch eigene Einsicht gewonnene Ueberzeugung von der Nothwendigkeit einer Regentschaft wird dieselbe moralisch stärken, und kann überdiess möglicherweise gefährlichen Umtrieben und Störungen vorbeugen.

4. Sodann ist noch zu fordern, dass so wie über den Eintritt, so auch über das Wiederaufhören einer Regentschaft genügende gesetzliche Bestimmungen getroffen werden. Eine Reichsverwesung ist nur ein Nothbehelf, welcher seine bedeutende Schattenseiten hat, und welchem der regelmässige Zustand nicht blos im Interesse des bevormundeten Fürsten, sondern auch in dem des Volkes und Staates vorzuziehen ist. Es muss also feststehen, dass die Selbstregierung eintritt, sobald der Fürst dazu befähigt ist. Die Sache versteht sich freilich von selbst; und in der Mehrzahl der Fälle kann

auch über den Zeitpunkt des Aufhörens der Regentschaft kein Zweifel obwalten, so namentlich wenn der Fürst die gesetzliche Grossjährigkeit erreicht hat, oder wenn er von einer hindernden Abwesenheit zurückgekehrt ist: doch erfordert wenigstens eine Gattung von Fällen nähere Bestimmung. — Wenn nämlich eine Reichsverwesung wegen Körper- oder Geisteskrankheit nothwendig geworden ist, so mag es sich, wenigstens zuweilen, begeben, dass eine Besserung eintritt, welche die Selbstregierung wieder gestattet. Natürlich muss aber diese Thatsache vollständig hergestellt sein, und genügt namentlich die blosse Versicherung des bisher kranken Fürsten, dass er sich gehörig gestärkt fühle, nicht. Diess kann eine blosse Selbsttäuschung sein, oder sich auch wohl eine für das Wohl des Staates und Volkes eben so sehr als für die Rechte des bestellten Regenten bedenkliche Intrigue dahinter verstecken. Mit einem Worte, die Möglichkeit einer Wiederübernahme der Selbstregierung muss eben so bestimmt und rechtlich unangreifbar festgestellt werden, als es die Nothwendigkeit der Reichsverwesung seiner Zeit war. Nur wenige Gesetze haben allerdings diesem Bedürfnisse Rechnung getragen [1]), und dann sämmtlich einen analogen Gang für den Nachweis der Thatsachen vorgeschrieben. Wo diess aber auch nicht der Fall ist, kann ein Zweifel darüber, dass in dieser Weise zu verfahren sei, nicht stattfinden. Es muss also die Thatsache der eingetretenen genügenden Besserung ebenfalls wieder den sämmtlichen zur Beschliessung der Reichsverwesung befugten Personen und Corporationen nachgewiesen und von diesen anerkannt werden. Im Falle einer Nichtzustimmung derselben bleibt es zunächst bei der Regentschaft. Die einzige Abweichung besteht selbstverständlich darin, dass nicht das Ministerium, sondern der Regierungsverweser, die nöthigen Schritte zu veranlassen hat. Wenn diess auch in so ferne ein Bedenken hat, als der Verweser vielleicht an der Fortsetzung seiner Stellung Gefallen findet, und daher über Gebühr zögert, so ist es doch rechtlich unmöglich, eine andere Einrichtung zu treffen. Von einer selbstständigen Handlung des Ministeriums kann unter einem zur Geschäftsbesorgung fähigen Regenten ohne dessen Wissen und wohl gar gegen seinen Willen offenbar nicht die Rede sein; am wenigsten, wenn es sich von dem Verluste oder der Beibehaltung seiner sämmtlichen Regierungsrechte handelt. Fälle von unbefugter Fortsetzung der Bevormundung können überdiess wohl nicht leicht vorkommen, oder wenigstens nicht lange dauern, da der entmündigte Fürst selbst schon sein Recht laut genug verlangen, oder die Notorität der Sache eine Fortsetzung der überflüssig gewordenen Regentschaft verhindern, endlich die Ständeversammlung die Angelegenheit zur Sprache bringen würde.

5. Endlich ist es noch ein unerlässlicher Bestandtheil guter Ordnung

1) Näheres hierüber weiter unten.

des Regentschaftswesens, dass hinsichtlich der Person des zu bestellenden Verwesers allen einschlagenden Interessen gehörige Rechnung getragen werde.

Die positiven Einrichtungen weichen hier auch noch in den neueren Gesetzen sehr von einander ab. Es halten sich nämlich zwei Systeme so ziemlich die Wage. In einer Anzahl von Staaten und zwar vorzugsweise in den bedeutenderen, sind in erster Linie die Agnaten des regierenden Hauses berufen; in einer andern Anzahl von Fällen Frauen aus der Familie vor allen Anderen dazu bestimmt. Sowohl in dem einen wie in dem andern Systeme sind dann aber wieder verschiedene Modificationen angeordnet, und ist überdiess in der Regel eventuell für einen Ersatz gesorgt, falls in der zunächst berufenen Kategorie kein zur Uebernahme persönlich Fähiger vorhanden sein sollte. Ausnahmsweise bestehen auch noch Gesetze, welche in ihren Bestimmungen hinsichtlich der Person des Regierungsverwesers keines der beiden Systeme befolgen.

Was, zuerst, die Agnaten betrifft, so ist in einer Anzahl von Staaten der der Thronfolge, nach dem Bevormundeten, am nächsten stehende, selbst erbberechtigte und zur Führung der Regierungsgeschäfte persönlich fähige Prinz des Hauses unbedingt zur Regentschaft berufen [1]). In einer andern Reihe von Fällen ist dasselbe Recht anerkannt, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass nicht durch eine besondere Verfügung des Vorgängers oder durch ein besonderes Gesetz eine andere Bestimmung getroffen wurde. Es ist also die agnatische Verwesung Regel, aber unter Zulassung einer Ausnahme [2]). Besondere Modificationen aber sind es, wenn in einigen Staaten der dem Grade (nicht der Erbfolge nach) nächste oder der älteste Agnat bestimmt [3]), zuweilen sogar nur überhaupt ein Agnat für berechtigt erklärt, und eine nähere Wahl unter den vorhandenen vorgeschrieben ist [4]).

---

1) Diese Bestimmung galt nach der Goldenen Bulle in den kurfürstlichen Häusern. Unter den neueren Verfassungen deutscher Staaten bestätigen sie: Preussen, V.-U., § 56; Königr. Sachsen, V.-U., § 9; Württemberg, V.-U., § 12. Von ausserdeutschen Staaten aber hatte die französische Verfassung von 1791; und in den Niederlanden, V.-U. von 1815 und 1848, ist der Prinz von Oranien (allein von allen Agnaten) gesetzlich berufen, wenn er 18 Jahre alt ist.

2) Diess ist so angeordnet in Bayern, V.-U., II, § 9 und 10; Hannover, Verf. von 1840, § 19 und 20; Braunschweig, V.-U., § 18; Oldenburg, Art. 22, § 1. Ausserdem war es das System des französischen Senatusconsults von 1804, so wie der spanischen (napoleonischen) Verfassung von 1808, nur dass hier, auffallend genug, in Ermanglung eines besonders vom Könige bezeichneten Infanten der der Thronfolge am ferne stehendste Agnat berechtigt war.

3) So ist in S. Weimar der dem Grade nach Nächste, bei gleicher Nähe der älteste Agnat berufen. S. Schmid, Staatsrecht, S. 43. In S. Altenburg ist es der den Jahren nach älteste Agnat. V.-U, § 16.

4) So angeordnet in Bayern, wo bei Minderjährigkeit der Vorgänger in erster Linie unter sämmtlichen grossjährigen Agnaten wählen kann; ferner in Hannover nach der Verf. von 1840, wo der König in allen Fällen die Verwendung „eines" Agnaten bezeichnen konnte. Eine gleiche Bestimmung war im französischen Senatusconsult von 1804, und in der westphälischen Verfassung von 1807 (Ernennung durch den Kaiser von Frankreich).

Anch diejenigen Bestimmnngen, welche Franen der fürstlichen Familie das Recht der Regierungsverwesung in erster Linie zutheilen, zerfallen wieder in mehrere Klassen. Ein Theil derselben nämlich, nnd zwar der bei weitem beträchtlichere, beruft die Mntter, und in deren Ermanglung die Grossmutter, vielleicht selbst die Urgrossmntter väterlicher Seits, zur Regentschaft; wobei dann allerdings wieder ein Unterschied zwischen solchen Staaten ist, welche nnr im Falle der Minderjährigkeit des Fürsten diese weibliche Vormundschaft vorschreiben, uad denen, die sie überhanpt vorziehen. In einer andern Anzahl von Gesetzen ist dagegen die Gemahlin des zur Selbstregierung anfähigen Fürsten zur Regentin bestellt [1]).

Die ergänzenden Bestimmnngen bestehen darin, dass in jenen Staaten, welche in erster Linie Agnaten zur Regentschaft berufen, in Ermanglung solcher die fürstlichen Frauen ein Recht erhalten, und amgekehrt in solchea Fällen, in welchen Frauen zunächst mit der Reichsverwesnng betraut sind, an deren Stelle die Agnaten eintreten. Diese beiderseitigen Anshülfen siad so allgemein angeordnet, dass nur die Aasnahmen hervorgehoben zu werden branchen [2]).

Die weder eine Regentschaft durch Agnaten noch eine dnrch Franen zu führeade Vormnndschaft vorschreibenden Gesetze zerfallen wieder in zwei Artea, je nachdem schon dnrch das Gesetz eine bestimmte Persönlichkeit als Reichsverweser bezeichnet wird, oder aber im einzelnen Falle eine beliebige Bestimmnng getroffen werden kann und soll. Die letzteren Vorschriften sind wieder unter sich dreifach verschieden, indem entweder der Vorgänger selbstständig den Verweser ernennen kann, oder ein Gesetz, also Uebereinstimmung von Fürst nnd Ständen, nothwendig ist, oder endlich die Volksvertretang allein die Wahl trifft.

Es würde nun allerdings viel zu weit führen nnd eher verwirren als zu Klarheit verhelfen, wenn alle diese verschiedene Möglichkeiten, einem persön-

1) Vor den männlichen Agnaten soll die Regentschaft der Mnlter eintreten: in Knrhessen, 1831, § 7 und 1852, § 6; S. Altenbnrg, § 16; Ceburg-Golha, § 13, (wenn nicht etwa der Vorgänger durch ein Gesets eine andere Bestimmung getroffen hat;) in Anhalt-Bernburg, § 91; Renss j. L., § 47; Waldeck, § 20 (nach der Gemahlin); endlich in Hohenzeilern-Sigmaringen, § 6, (jedoch nnter Beiziehnng des nächsten Agnaten.) Und gleiche Bestimmungen sind getroffen in den napoleonischen Verfassungen für Holland, 1806, und für Nespel; in der spanischen Verfassung von 1845; endlich in der norwegischen Verfassung. — Die Gemahlin eines regierungsunfähig gewordenen Fürsten aber ist zur Reichsverwesung bestimmt: in Hannover, V.-U. von 1809, § 19 (vorausgeselzt, dass sie bereits 25 Jahre alt ist;) in Anhalt-Bernbnrg, § 91, (und swar in erster Linie vor allen Andern;) in Reuss j. L., § 49, (in Ermanglnng eines zur unmittelbaren Nachfolge Berufenen;) in Waldeck, § 20 (falls keine besondere Bestimmung getroffen ist; dann aber in erster Linie).

2) Von allen jenen dentschen Staaten, welche die Agnaten in erster Linie berufen, haben nur Prenssen nnd K. Saçhsen in Ermanglung männlicher Verwandten die Franen nicht eventuell in Aussicht genommen. Eine gleiche Uebergehung ist angeordnet in den französischen Verfassungen ven 1791 und 1804; und in den napoleonischen Verfassungen für Spanien nnd Westphalen; nnd in den niederländischen Verfassungen von 1815 und 1848.

lich zur Regierung unfähigen Monarchen einen Stellvertreter zu schaffen, im Einzelnen erörtert und gewürdigt werden wollten. Manche derselben liegen überdiess einander zu nahe, als dass nicht eine abgesonderte Betrachtung derselben Wiederholungen erzeugen würde. Wohl aber ist es nöthig zu prüfen, was aus allgemeinen Gründen für und gegen die Bestellung von Agnaten oder von Frauen spricht, und in welchen Ausnahmsfällen etwa die freien Ernennungen sich rechtfertigen lassen.

Eine richtige Beurtheilung der agnatischen Regentschaft erfordert vor Allem eine Untersuchung vom Standpunkte des Rechtes. Ist es doch einleuchtend, dass eine Abwägung der Vortheile und Nachtheile, wenn auch keineswegs wissenschaftlich müssig, so doch practisch von keiner entscheidenden Bedeutung ist, wenn ein unbedingter Rechtsanspruch vorliegt. — Ein Recht zur Uebernahme der Reichsverwesung kann nun aber möglicherweise aus geschichtlichen Gründen bestehen, oder sich auf ihre allgemeine Stellung in der erblichen Einherrschaft stützen.

Was zuerst das geschichtliche Recht betrifft, so wäre es allerdings thörigt in Abrede ziehen zu wollen, dass nach uralter germanischer Rechtsanschauung die Vormundschaft über einen zur Verwaltung seiner Rechte Unbefähigten Sache des nächsten männlichen Erben war [1]). Ein gleicher Vorzug stand nach dem Lehenrechte den Agnaten vor den Cognaten zu [2]). Während der ganzen Zeit also, in welcher auch die Regierung des Landes eine Folge des Gutsbesitzes war, mit anderen Worten, so lange der Patrimonialstaat bestand, konnte ein Recht der Agnaten auch auf eine Regierungsverwesung behauptet werden, in so ferne nicht etwa Vertrag, Gewohnheit und Autonomie im einzelnen Hause oder Falle etwas anderes bestimmte, was denn freilich sehr häufig der Fall war. Allein dieser Rechtsgrund hat itzt seine Bedeutung vollständig verloren. Seitdem zuerst durch die absolutistischen Gelüste der Fürsten, später durch die Auflösung des Reiches und die damit eingetretene vollständige Souveränetät, und überhaupt durch die gesammte Rechtsauffassung der Neuzeit sämmtliche Staaten in Rechtsstaaten verwandelt worden sind, kann von einer patrimonialen Behandlung der Regierung und von Entscheidung staatsrechtlicher und politischer Fragen nach Grundsätzen des Privatrechtes gar nicht mehr die Rede sein. Diese ist itzt ausschliesslich eine Anstalt des öffentlichen Rechtes und nur aus diesem Gesichtspunkte zu beurtheilen, und es sind die auf sie sich beziehenden Fragen lediglich aus dem Zwecke und dem Wesen des Rechtsstaates zu beantworten, die einzelnen Anstalten hiernach zu ordnen. Am allerwenigsten kann itzt noch in einem constitutionellen Staate der Fürst nur als der Besitzer von ererbten Privat-

1) S. Eichhorn, Staats- und Rechtsgeschichte, Bd. I, § 56; Walter, Rechtsgeschichte, 2te Aufl., Bd. II, S. 161 fg.
2) S. Lyncker, Abhandlung von der Vormundschaftsbestellung, Bd. I, S. 130 fg.

rechten betrachtet werden. Er ist in ein ganz anderes und unter anderem Rechte stehendes Verhältniss eingetreten. Wie also immer etwa sich die Vormundschaftsverhältnisse in Beziehung auf das **Privat**gut eines minderjährigen oder sonst regierungsunfähigen Fürsten verhalten mögen, (was hier kein Gegenstand der Untersuchung ist,) die Sätze des deutschen Stammguts-, Lehens- und damit zusammenhängenden Familienrechtes sind unanwendbar auf die Ausübung der Regierung im itzigen Staate und auf deren Träger geworden, sie sind beseitigt mit dem ganzen Verhältnisse, dessen Bestandtheil sie waren. Wenn es noch eines Beweises hierfür bedürfte, so würden diese die manchfachen Veränderungen und ganz willkürlichen, d. h. nur dem vermeintlichen öffentlichen Nutzen entnommenen Bestimmungen liefern, welche seit einem halben Jahrhundert in fast allen, deutschen und ausserdeutschen, Staaten hinsichtlich der Reichsverwesung getroffen worden sind, ohne alle Berücksichtigung früherer Agnatenrechte und ohne einen einzigen Widerspruch aus dem Standpunkte derselben [1]).

Ein den Agnaten ausschliesslich und von Rechtswegen zukommender Anspruch auf Reichsverwesung könnte daher itzt nur auf **das Wesen ihrer gesammten Stellung in der Erbmonarchie** gegründet werden. Und in der That scheint dieselbe einem solchen Anspruche in so ferne das Wort zu reden, als (mit einziger Ausnahme Englands) in allen bestehenden Monarchieen dem Mannsstamme ausschliesslich und bis zu dessen gänzlichem Erlöschen das Erbfolgerecht zusteht, und somit denn auch eine durch die persönliche Unfähigkeit des Nächstberufenen nothwendig werdende Zwischenregierung als ihr Recht aufgefasst werden kann. Es hält aber diese Auffassung eine nähere Prüfung doch nicht aus. Das Recht der Agnaten auf die Succession ist in dem neuzeitlichen Rechtsstaate kein denselben zustehendes Gesammteigenthum, von welchen zwar Einer aus ihrer Mitte die Nutzniessung hätte, in dessen Genuss aber bei jeder thatsächlichen und rechtlichen Ver-

1) Anderer Meinung sind allerdings **Zachariä**, Deutsches Staatsr., 2te Aufl., Bd. I, S. 376, und **Zöpfl**, Staatsr., 4te Aufl., Bd. II, S. 95; allein ihre Gründe können nicht als eine Widerlegung vorstehender Ansicht zugegeben werden. Zachariä erklärt kurzer Hand den nächsten Agnaten für „gesetzlich" berufen, ohne sich jedoch auf ein anderes Gesetz, als auf die Goldene Bulle zu beziehen. Dass nun aber diess nicht ausreicht, bedarf wohl keines Beweises; andere allgemeine deutsche Gesetze (oder auch nur durchgreifende Gewohnheiten) waren aber notorisch nicht vorhanden, und die neuesten Bestimmungen weichen ohnedem, wie bemerkt, sehr von einander und namentlich von dem behaupteten Satze so sehr ab, dass auch sie wahrlich nicht als eine allgemeine gesetzliche Grundlage betrachtet werden können. Wenn aber Zöpfl den Agnaten die Vormundschaft „als ein jus quæsitum, gleichsam (?) als eine ihnen ebenfalls erbrechtlich zustehende Befugniss zuspricht, was sich aus dem Mundium der Familie und dem Wartrecht der Agnaten erkläre": so ist diess zwar folgerichtig mit der von dem Verf. überall festgehaltenen Methode, welche auf die wesentliche Umgestaltung der Territorien in souveränen Rechtsstaaten keine Rücksicht nimmt und namentlich auch ältere **privatrechtliche** Normen als itzt noch maassgebend betrachtet: allein gerade hierin muss man dem, in manchen andern Beziehungen lobeswerthen, Werke entschieden entgegentreten. Es ist eine falsche geschichtliche Behandlung, die für einen früheren Zustand maassgebenden Grundsätze herüber zu nehmen in eine auf völlig verschiedener Anschauung beruhende Entwicklungsphase.

hinderung des eigentlichen Inhabers sogleich der Nächstberechtigte einträte, und zwar in den ganzen oder theilweisen Genuss, je nach dem Falle des Hindernisses. Der Anspruch auf die Succession ist vielmehr itzt lediglich ein staatsrechtliches Privilegium, dessen Ausübung je Einem aus einer bestimmten Anzahl von Personen unter genau bestimmten Bedingungen und für einen einzigen Fall, nämlich den einer rechtlichen Erledigung des Thrones, zum Behufe der besten Erreichung der Staatszwecke durch das Gesetz übertragen wird. Es umfasst nun aber dieses Vorrecht keinerlei weitere Befugnisse, als eben den (hinreichend bedeutenden) ausschliessenden Anspruch auf die Erwerbung der Staatsgewalt für den nach den näheren Vorschriften des Erbfolgerechts und der Erbfolgeordnung im concreten Falle als berechtigt Bezeichneten. Andere Theilnahme an Regierungsgeschäften steht nach der ganzen itzt gültigen Auffassung der Souveränetät der Staatsgewalt und der Stellung ihres Inhabers diesen Privilegirten nicht zu. Sie sind Unterthanen in allen sonstigen Beziehungen, und sie haben namentlich wenn und so lange der Thron rechtlich besetzt ist, keine Befugniss, die Art der Regierung zu bestimmen. Nun ist aber im Falle einer Minderjährigkeit, Geisteskrankheit u. s. w. des Fürsten der Thron in der That besetzt, und es handelt sich nur von der Art und Weise einer nützlichen Ausübung der Regierungsrechte, über welche denn von dem Gesetzgeber nach den ihm zureichenden Zweckmässigkeitsgründen nach Belieben bestimmt wird. Der einzige Fall also, in welchem der nächste Agnat ein Recht geltend zu machen hat, liegt thatsächlich gar nicht vor. Auch kann von einer Rechtsverkümmerung, welche ihm zugienge durch die einstweilige Besorgung der Regierungsgeschäfte von Seiten eines Dritten, keine Rede sein; das einzige Recht, welches er wirklich besitzt, nämlich die Anwartschaft auf die eigene Regierung im Falle einer Thronerledigung, bleibt ihm ja völlig ungeschmälert und kann, wenn der Bevormundete in diesem Zustande stirbt, alsbald und in seinem ganzen Umfange ausgeübt werden. — Auf welche sonstige Gründe des constitutionellen Staatsrechtes aber die Agnaten einen ihnen ausschliesslich und von selbst zustehenden Anspruch auf die Regentschaft stützen könnten, ist ohnedem nicht einzusehen. Weder in der rechtlichen Stellung des Oberhauptes zu den Unterthanen und zu Erreichung der Staatszwecke, noch in den Rechten und Pflichten der Bürger, noch endlich in den Verhältnissen der Stände lässt sich irgend ein Zusammenhang mit einem solchen Vorzuge entdecken. Alles bleibt, welcher Person immer die Vertretung eines entmündigten Fürsten übertragen sein mag, in seiner Stellung und bedarf keines Agnaten zu seinem Schutze oder zu seiner verfassungsmässigen und politisch beabsichtigten Wirksamkeit [1]).

1) Diese Ansicht ist denn freilich sehr bestritten. — So ist **Reitemaier**, Grundsätze der Regentschaft, S. 115 fg., der Ansicht, dass den Agnaten ein „grosser Theil an der Reichsver-

Hiermit ist denn aber natürlich über die **Zweckmässigkeit** einer agnatischen Vormundschaft nicht im Mindesten abgesprochen. Wenn auch der nächste regierungsfähige Agnat kein Recht schon an und für sich auf die Verwesung der Regierung in Anspruch nehmen kann, so ist es dennoch sehr wohl möglich, dass er im Durchschnitte der Tauglichste zur Uebernahme ist, und dass also die Gesetzgebung wohl daran thut, ihm dieses Gesetz zu verleihen. Und in der That sind zureichende Gründe vorhanden, dieses zu behaupten. — Die allgemeine Tauglichkeit zur Führung der Regierung aus geschichtlichen und staatlichen Gründen ist durch das verfassungsmässige Erbfolgerecht anerkannt. Eine persönliche Vorbereitung zur Führung von Staatsgeschäften kann, wenn von irgend Jemand, so von dem zunächst zum Throne Berufenen erwartet werden. Durch die gesetzliche Bestimmung werden alle Umtriebe und Ungewissheiten verhindert und ist die grosse in der Unzweifelhaftigkeit des Regierungsrechts bestehende Wohlthat der Erbmonarchie auch auf die Zwischenregierungen ausgedehnt. Es lässt sich von Demjenigen, welchem die Leitung der Staatsgeschäfte aus eigenem Rechte in dem leicht möglichen Falle eines Absterbens des bevormundeten Fürsten zufallen wird, eine gute Besorgung derselben itzt schon erwarten, und zwar nicht blos aus Pflichtgefühl, sondern des persönlichen Vortheils wegen; auch ist es in diesem Falle als ein bedeutender Vortheil anzuerkennen, dass zwar der Rechtstitel und die äussere Bezeichnung, nicht aber die Person des Staatsoberhauptes wechselt. Endlich entspricht es dem Gedanken der erblichen Monarchie am besten, wenn die Reihenfolge der Regenten aus der berechtigten Familie, nicht durch Fremde und durch ein anderes Princip unterbrochen wird.

Diese Gründe sind bedeutend genug, um das Regentschaftsrecht des nächsten Agnaten, wenn auch das frühere geschichtliche Recht itzt nicht mehr besteht, festzuhalten und es dem Gesetzgeber zu empfehlen. — Allerdings ist dabei vorausgesetzt, dass der Anspruch dem **nächsten** selbst erb- und regierungsfähigen Prinzen verliehen werde; denn nur bei diesem treffen die sämmtlichen oben aufgezählten Vortheile ein. Demgemäss sind einige von neueren Gesetzen versuchte Abweichungen nicht zu billigen. Als eine

---

wesung" zustehe, weil die Staatsinteressen mit den Interessen der regierenden Familie in engster Verwandtschaft stehen, weil eine Trennung der Staatsverwaltung und die persönliche Vormundschaft oft ebenso wenig rathsam als thunlich sei (?), endlich weil die Familie, ihrer eigenen Ansprüche auf die Regierung wegen auch ihrer selbst wegen für die Regierung des Landes zu wachen habe. Wie wenig schlüssig aber diese Gründe sind, bedarf wohl nach dem oben Ausgeführten keines neuen Beweises. Ein eventuelles Recht auf den Thron und ein Recht, die Staatsgeschäfte bei besetztem Thron zu besorgen, sind zwei gar nicht mit einander verbundene Dinge. Jenes Recht wird durch eine Regentschaft, welcher Art sie sei, gar nicht berührt; und wenn es zu einer Ueberwachung der Landesregierung befugen würde, so stünde den Agnaten nicht blos bei Verwesungen sondern immer, auch bei der Regierung eines fähigen Fürsten, ein Mitregierungs- oder wenigstens Controlerecht zu. Da hiervon nirgends die Rede ist, so ist auch der Grund nicht richtig.

sonderbare, und schliesslich von unwürdigem Verdachte zeugende Künstelei erscheint z. B. jene Bestimmung der spanischen Verfassung von 1808, welche den der Thronfolge am fernsten stehenden Agnaten als Reichsverweser bezeichnete. Auch die, mehrfach dem Vorgänger eingeräumte, Wahl unter den Agnaten kann nicht als zweckmässig erkannt werden, da sie theils üblen Ränken Zugang eröffnet, theils bittere Zwietracht unter die Mitglieder des regierenden Hauses werfen kann. Endlich ist selbst die Bestimmung des französischen Senatsconsults von 1804, nach welcher der im Augenblicke des eintretenden Bedürfnisses einer Reichsverwesung als nächster Regierungsfähiger eintretende Agnat die Regentschaft zu behalten hatte, auch wenn später ein der Thronfolge näher Stehender fähig werden sollte, nicht anzurathen. Sie beseitigt allerdings den Uebelstand eines Wechsels unter den Reichsverwesern; allein einmal kann sie zu schädlicher Verstimmung des Näherberechtigten und itzt durch Zufall Ausgeschlossenen führen, zweitens und hauptsächlich aber wird der genannte Vortheil aufgewogen durch den Nachtheil eines Wechsels im Falle des Todes des Bevormundeten.

Durch diese Ansicht ist allerdings auch schon mittelbar der Stab gebrochen über die Berufung von Frauen zu der Reichsverwesung, sei es nun der Mutter oder Grossmutter eines Minderjährigen, sei es der Gattin eines Kranken oder sonst Verhinderten. Es wird aber auch durch eine besondere Untersuchung über diese Art von Regierungsverwesung ein solches Urtheil nur bestätigt; und zwar sowohl wenn der Rechts- als wenn der Zweckmässigkeitsgrund ins Auge gefasst wird.

Wenig ist zu bemerken über einen Rechtsanspruch der fürstlichen Frauen. — Wenn derselbe, selbst bei der Mutter, zu allen Zeiten als geschichtlich-begründetes Recht sehr zweifelhaft war [1]), so fällt er vollends itzt vollständig weg. Dieselben Gründe, welche keine Herübernahme privatrechtlicher Befugnisse aus dem Patrimonialstaat in den Rechtsstaat bei den Agnaten gestatten, gelten auch hier, und wohl noch in verstärktem Grade. — Was aber die aus allgemeinen Rechtssätzen abzuleitenden Ansprüche betrifft, so sind solche nicht etwa nur schwach, sondern vielmehr deren gar keine vorhanden. Dass aus dem Wesen der Erbmonarchie kein Recht für das Regierungsrecht einer Mutter oder Gattin abgeleitet werden kann, geht schon, abgesehen von allem Andern, daraus hervor, dass ein eigenes Erbrecht der Frauen aus Gründen, welche beinahe ausnahmelos in allen Erbreichen anerkannt sind, gar nicht besteht, ihnen (etwa mit Ausnahme des Nothfalls eines völligen Erlöschens des Mannesstammes) gar keine Regierungsfähigkeit zuerkannt ist. Woher soll denn nun ein aus Vernunftgründen abge-

1) Vgl. Lyncker, Vormundschaftsbestellung. Bd. I, S. 343 fg. Die von ihm, und vor ihm von J. J. Moser (Staatsrecht, Bd. XVIII) und Günderote (Staatsrecht) für eine vormundschaftliche Regierung der Mutter vorgebrachte Rechtsgründe sind gar kläglich.

leitetes Recht auf eine stellvertretende Regierung kommen? Es ist ein offenbarer Widerspruch mit dem ganzen allgemein bestehenden Principe des Erbfolgerechtes und der Erbfolgeordnung, wenn Frauen ein anderes, als höchstens ein Nothrecht, auf Reichsverwesung eingeräumt wird.

Und nicht anders verhält es sich, wenn die Frage aus dem Zweckmässigkeitsstandpunkte aufgefasst wird. Die sämmtlichen bekannten und allseitig zugegebenen Bedenken, welche überhaupt gegen die Ueberlassung einer Regierung an die Frauen sprechen, finden auch hier ihre volle Anwendung. Wenn diese sich nämlich, im Durchschnitte wenigstens, nach Geistes- und Körperbeschaffenheit nicht zur Leitung von Staatsangelegenheiten eignen, so macht es natürlich keinen Unterschied, ob sie dieses ihnen nicht passende Geschäft in eigenem oder in fremdem Namen, in unmittelbarem oder in abgeleitetem Rechte besorgen. Auch bei einer Regentin ist ein das logische Denken überwucherndes Gefühlsleben, ist Mangel an Kenntnissen und Erfahrung in Geschäften, körperliche Schwäche, Launenhaftigkeit und Mangel an physischem Muthe nicht zuträglich für den Staat. Auch für vormundschaftliche Regierungen ist das, allerdings nicht zu läugnende, Beispiel einzelner glänzender Frauenregierungen nicht maassgebend. Die, wohl auch als Verbesserungsmittel versuchte, Beiordnung eines Regentschaftsrathes oder eines Mitvormünders ist aber so wenig geeignet die Fehler wirklich zu beseitigen, dass sie vielmehr als fast sichere Quelle von Zerwürfnissen und Wirren unter allen Umständen ferne gehalten werden sollte.

Offenbar waltet hier eine Verwechslung von Begriffen ob. Dass eine Mutter durch die Natur selbst berechtigt und verpflichtet ist, für die körperliche und geistige Erziehung ihres vaterlosen Sohnes zu sorgen und darüber zu wachen, wird Niemand bestreiten. Auch mögen, wenn schon nicht ganz unangefochten, Zweckmässigkeitsgründe dafür sprechen, dass der fürstlichen Mutter dieses natürliche Recht unbeschränkt gelassen werde. Ebenso kann sicher der Anspruch einer Gattin nicht beanstandet werden, die Pflege eines schwer erkrankten Mannes zu leiten. Allein diess Alles hat mit der Regierung des Staats gar nichts gemein, und es ergiebt sich nichts daraus, als die Ueberlassung einer persönlichen Vormundschaft über den unfähigen, Fürsten, und es dürfen die, wie oben gezeigt keineswegs seltenen, entgegengesetzten Bestimmungen selbst neuerer Gesetze als ein merkwürdiges Beispiel des Ueberwiegens unklarer Gefühle und missverstandener Ueberlieferungen über klar bewusstes Denken betrachtet werden.

Diess Alles erscheint so einfach verständlich und verständig, dass man selbst Bedenken tragen muss, die als Ergänzung und als Nothrecht, (nämlich im Falle eines gänzlichen Mangels an befähigten Agnaten,) einer fürstlichen Frau einzuräumende Regierungsverwesung alsbald zuzugeben. Gesetzlich gesorgt muss natürlich auch für einen solchen Fall werden, indem

sonst eine höchst bedenkliche Lücke in der Vorsorge wäre; allein eine Frauenregierung wird sich doch erst als folgerichtig und unvermeidlich herausstellen, wenn sich bei näherer Prüfung ergiebt, dass eine bessere Einrichtung als gesetzlich feststehende Bestimmung nicht zu treffen ist.

Diese Untersuchung ist nun aber trotz der Verschiedenheiten der einzelnen Bestimmungen weder schwierig noch weitläufig; es ist nur nothwendig, zuerst das Princip der beiden Auskunftsarten einzeln zu prüfen, und sie dann unter einander und mit der Uebertragung der Regierung an eine Frau zu vergleichen.

Hinsichtlich der sämmtlichen eine willkürliche Bezeichnung des Regierungsverwesers anordnenden Bestimmungen kann das Urtheil nicht zweifelhaft sein. Sie unterliegen alle dem bereits oben, S. 161, über jede nicht gesetzlich und ein für allemal festgestellte Regentschaft ausgesprochenen Tadel. Dass eine solche einseitig oder von Mehreren ausgeübte Wahl möglicherweise einen ganz tüchtigen Mann an die Spitze der Staatsgeschäfte stellen kann, soll nicht geläugnet werden; allein die Bedenken und Gefahren sind weit überwiegend.

Nicht dieselben Einwendungen können gegen eine vom Gesetze selbst bezeichnete Persönlichkeit ausserhalb des Kreises der regierenden Familie geltend gemacht werden; ist doch hier keine Willkür, also auch keine Intrigue und keine Spaltung möglich. Auch ist zuzugeben, dass die Bestimmung in einer Weise getroffen werden kann, welche eine gute Besorgung der Staatsgeschäfte als mehr oder weniger wahrscheinlich erscheinen lässt; so z. B. eine Uebertragung an den ersten Minister, an den Vorsitzenden der obersten berathenden Behörde (Staatsrath, Geheimerath), oder an den Präsidenten der Pairskammer u. dgl. Wohl aber tritt hier die Frage entgegen, ob nicht eine auch nur zeitweise Uebertragung der Staatsgewalt an einen unter keinen Umständen und Voraussetzungen zum eigenen Besitze Berechtigten schwere Unzuträglichkeiten habe und gegen den Gedanken der Monarchie gehe? Ohne nun jedes Bedenken für ungegründet erklären zu wollen, mag man doch wohl hierüber weggehen. Die Hauptsache, nämlich die Besetzung des Thrones mit einem Berechtigten, ist ja vorhanden, und die thatsächliche Ausübung der Regierung durch einen damit Beauftragten kommt auch in anderen Fällen vor, ohne dass das monarchische Princip darunter litte. Nur mag die Bemerkung beigefügt werden, dass es immer besser sein wird einen dem Staate selbst Angehörigen als etwa einen fremden Prinzen zum Reichsverweser gesetzlich zu bestimmen. Herrschaft Fremder wird, und ganz mit Recht, überall schwer ertragen.

Unter diesen Umständen kann es wohl keinem Zweifel unterliegen, dass das zuletzt besprochene Auskunftsmittel entschieden einer freien Ernennung, von wem immer sie ausgehe, vorzuziehen ist. Und höchstens möchte zu

letzterer in der äussersten Noth, wenn nämlich auch der vom Gesetze Bezeichnete durch einen unglücklichen Zufall nicht vorhanden oder nicht verfügbar wäre, gerathen werden können.

Was nun aber das Verhältniss dieser Auskunftsmittel zur Uebertragung der Regentschaft an eine Frau betrifft, und also die Frage, ob letztere, trotz ihrer inneren Mängel, der Hinausgabe aus dem Kreise des regierenden Hauses vorzuziehen sei: so ist hier eine Meinungsverschiedenheit wohl möglich und entschuldbar. Weniger zwar hinsichtlich der Entscheidung zwischen der Frauenregierung und einer freien Bezeichnung, indem wohl, wenn überhaupt die gegen letztere geltend gemachten Gründe als richtig erkannt werden, sie als überwiegend schädlich müssen betrachtet werden; so dass also diese Art der Vorsorge für einen Regenten als die ganz zuletzt, auch erst bei einem Mangel einer Mutter oder Gattin, anwendbare zu erklären ist. Dagegen ist es schwer zwischen Frauenregiment und gesetzlicher Uebertragung an einen bestimmten Privaten zu entscheiden. Die Wage steht hier fast gleich, und nur der Umstand, dass doch am Ende für den Mann die grössere Wahrscheinlichkeit einer guten Regierung spricht, muss sie wohl schliesslich auf diese Seite neigen.

So ist denn das Endergebniss der ganzen Untersuchung über die Tauglichkeit der zum Regierungsverweser zu bestimmenden Persönlichkeit folgendes. In erster Linie stehen, zwar nicht aus Rechts- aber aus Zweckmässigkeitsgründen, die Agnaten, und unter ihnen wieder der selbst zur Regierung am nächsten Berechtigte. Bei völligem Mangel von Agnaten ist, als nächst zu empfehlendes Mittel, die gesetzliche Bezeichnung eines bestimmten Unterthanen zu erklären. Nun folgt, drittens, Uebertragung der Regierung an die Mutter bei Minderjährigkeit des Fürsten, an die Gemahlin bei sonstiger Unfähigkeit. Endlich erst zuletzt, als Nothmittel, freie Ernennung, wo sich dann Theilnahme der Stände von selbst versteht.

III.

Die Stellung der Volksvertretung zur Reichsverwesung.

Es kann natürlich nicht behauptet werden, dass ohne die Mitwirkung einer Ständeversammlung rechtliches Zustandekommen einer Regentschaft gar nicht möglich sei. Ist eine solche doch auch in solchen Staaten, welchen Volksvertretung fremd ist, Gesetz und Nothwendigkeit; und selbst in einem Staate mit Repräsentativ-Verfassung wäre eine ausdrückliche Bestimmung, welche die Regentschaftsfrage völlig ausschiede aus der Zuständigkeit der Stände, denkbar, wenn auch sicher nicht folgerichtig und zweckmässig. Allein es gehört in der That ein solches ausdrückliches Verfassungsverbot

dazu, um nicht da, wo überhaupt eine Volksvertretung besteht, eine wesentliche Theilnahme derselben an der Ersetzung des rechtmässigen Fürsten durch einen Stellvertreter für wünschenswerth, ja selbst nothwendig zu erklären, selbst wenn die Gesetzgebung schweigt. Schon in den vorangehenden Erörterungen haben sich, ganz ungesucht, manchfache Zweckmässigkeiten für eine solche Theilnahme herausgestellt; hierzu kommen aber, noch weit zwingender, auch entschiedene Rechtsgründe.

Eine Untersuchung des Verhältnisses aus dem Gesichtspunkte des allgemeinen constitutionellen Staatsrechtes ist aber um so mehr an der Stelle, als die ganze Frage bisher von der Wissenschaft ziemlich vernachlässigt worden ist.

Bei näherem Eingehen in die Sachlage ergibt sich, dass eine Theilnahme der Ständeversammlung an der Regentschaftsfrage in vierfacher Beziehung wünschenswerth oder gar nothwendig erscheint:

1. Es ist rechtliche Aufgabe der Stände, als der Stellvertreter der gesammten Unterthanen, thätig zu sein bei der Feststellung der hier eintretenden aussergewöhnlichen Gehorsamspflicht. — In einer Monarchie hat das Volk Demjenigen und nur Demjenigen verfassungsmässigen Gehorsam zu leisten, welcher nach Erbfolgerecht und Erbfolgeordnung zur Regierung berufen ist; Gehorsam gegen einen Nichtberechtigten ist Verbrechen, und eine Zumuthung hierzu, von wem immer sie ausgehen mag, darf nicht berücksichtigt werden. Allerdings können Ausnahmsfälle eintreten, in welchen der zum Throne rechtlich Berufene persönlich unfähig ist, die Rechte und Pflichten des Staatsoberhauptes auszuüben, und wo deren Verwaltung auf einen Dritten übertragen werden muss, wenn nicht der Staat zu Grunde gehen, wenigstens sein Zweck unerfüllt bleiben soll. Auch pflegt die Gesetzgebung vorsichtig genug zu sein, um für den Eintritt eines solchen Ausnahmefalles die nöthigen Vorschriften zu treffen, und Den zu bezeichnen, welchem jetzt Gehorsam gebührt; und dass das Volk hierzu verpflichtet ist, wenn die Thatsache der Unfähigkeit erwiesen und alle weiteren Voraussetzungen und Vorschriften des Gesetzes erfüllt sind, unterliegt keinem Streite. Aber eben so wenig kann darüber ein Zweifel sein, dass das Volk weder verpflichtet noch auch berechtigt ist, die einfache Behauptung, dass ein solcher Ausnahmsfall vorliege, als Richtschnur hinzunehmen; sondern dass es die Befugniss hat zu untersuchen, ob ihm die Forderung mit Recht gestellt werde, und zu erklären, ob es die Nothwendigkeit des Falles und das Recht des stellvertretenden Staatsoberhauptes anerkenne und ihm also verfassungsmässigen Gehorsam leisten werde. In einem repräsentativen Staate liegt natürlich diess Alles den Vertretern der Gesammtheit ob, und ihre Handlungen und Zustimmung binden die Masse der Unterthanen. — Allerdings wird bei dieser Anschauung davon ausgegangen, dass der Unterthan, und somit auch die

Gesammtheit, nur verfassungsmässigen Gehorsam schuldig sei, und dass zur Feststellung der Fälle desselben eine formelle und materielle Prüfung der veröffentlichten Befehle zustehe. Dieser Auffassung sind nicht alle Theoretiker und nicht alle Regierungen zugethan; allein gerade in dem vorliegenden Falle zeigt es sich recht deutlich, zu welchen schlechten Folgerungen die Lehre von dem blinden Gehorsam gegen jeden anscheinend richtigen Befehl einer Staatsbehörde führt. Hier ist es nämlich nicht blos das Recht von Unterthanen, welchen möglicherweise auf unbefugte Art zu nahe getreten werden kann, sondern das Recht des Fürsten selbst; und es zeigt sich recht deutlich, dass auch seine Stellung nicht unter einer willenlosen Heerde, sondern bei richtig denkenden und nur dem nachweisbaren Rechte gehorchenden Bürgern gesichert ist.

2. Es ist förmliches Recht der Stände, auf die Einführung einer Reichsverwesung zu dringen, wenn eine solche nothwendig ist, ihre Anordnung aber ungebührliche Verzögerung findet. — Das Volk hat ein unzweifelhaftes Recht darauf, dass der Staat zweck- und verfassungsgemäss regiert werde; diess aber ist unmöglich, wenn der zur Regierung Berufene entschieden unfähig ist zur Erfüllung seiner Aufgabe. Wenn also Diejenigen, (Minister, Agnaten u. s. w.,) welche den gesetzlichen Auftrag haben, für die Ersetzung durch einen Befähigten zu sorgen, dieses unterlassen, sei es nun aus falscher Rücksicht auf den bei Seite zu setzenden Fürsten, sei es aus Furcht vor unangenehmen Folgen für sie selbst, sei es endlich aus Eigennutz, weil sie unter der nominellen Regierung des unfähigen Fürsten sich persönlich wohl befinden: so sind die Vertreter des Volkes berufen, die Vollziehung der gesetzlichen Maassregeln zur Einsetzung einer Regentschaft zu verlangen. — Weiter, als dieses Verlangen zu stellen, geht übrigens zunächst ihr Recht nicht. Dass eine absichtliche Verzögerung des nothwendig gewordenen Schrittes die daran Schuldigen einer verfassungsmässigen Verantwortlichkeit unterwirft, ist allerdings, wie oben bereits bemerkt, unbestreitbar, und es mag also dieses Vorgehen geeignete Schritte der Volksvertretung zu gelegener Zeit veranlassen; dagegen ist nicht zu behaupten, dass eine Ständeversammlung schon aus allgemeinen Gründen berechtigt sei, zur Einsetzung eines Reichsverwesers selbst und unmittelbar vorzuschreiten, wenn ihre Aufforderung an die dazu gesetzlich Berufenen erfolglos bleibt. Ein handelndes Eingreifen in Staatsangelegenheiten liegt nicht in der allgemeinen Aufgabe der Volksvertretung; und die Wichtigkeit eines Verlangens von ihrer Seite berechtigt sie keineswegs zu einer Ueberschreitung ihrer Befugnisse. Es muss also im Falle eines Widerspruches von Seiten der zu den ersten Schritten Berechtigten lediglich einem kräftigen Beharren und einem Einwirken auf die öffentliche Meinung die Erreichung des gestellten Ver-

langens überlassen bleiben. Dass indessen viel Unheil geschehen kann, liegt freilich auf der Hand.

3. Die Stände sind berufen, die Rechte Derjenigen zu schützen, welche durch die Einführung einer Regentschaft beschädigt werden könnten, falls ein näherliegendes Wahrungsmittel nicht besteht. — Es ist ein allgemein anerkannter und überall geübter Grundsatz, dass die Volksvertretung die Aufgabe hat, im Falle von Rechtsverletzungen, welche bei den regelmässigen Staatsbehörden keine Abhülfe gefunden haben, vertheidigend einzuschreiten und von dem Inhaber der Staatsgewalt Einhaltung der Rechtsordnung zu verlangen. Diess findet namentlich bei allen Fragen des öffentlichen Rechtes unangefochten statt. Es kann also auch nicht bestritten werden, dass die Stände zu schützenden Schritten befugt sind, wenn bei Einführung einer Reichsverwesung Unrecht begangen worden ist oder begangen werden will, eine Abhülfe aber bei den zuständigen Behörden nicht erlangt werden kann. Allerdings haben sie nicht selbst einen Rechtsausspruch zu thun; aber sie können verlangen, dass die Rechtsordnung im Staate aufrecht erhalten werde. Der auf solche Weise Verletzten mögen möglicherweise Mehrere sein; so z. B. Räthe der Krone, welche gegen das Gesetz von Verhandlungen oder Entscheidungen ausgeschlossen werden wollen, oder welchen wegen ihres Antheils an gesetzlichen Schritten eine Verfolgung droht; ferner Agnaten, welche gegen die feststehenden Bestimmungen nicht eingerufen worden wären, oder deren Stimme keine Berücksichtigung gefunden hätte; Zeugen und Sachverständige, welche wegen ihrer Aussagen in Gefahr kämen. Schwierig ist nur die Frage, ob es Sache der Stände ist, auch als Vertreter der Rechte des Fürsten selbst zu handeln? Im gewöhnlichen Laufe der Dinge ist natürlich die Ständeversammlung nicht dazu berufen, persönliche Rechte des Staatsoberhauptes zu vertheidigen. Theils ist sie nicht hierzu, sondern vielmehr im Gegentheile zur Vertheidigung derjenigen Rechte berufen, welche er verletzen möchte; theils hat der Fürst Mittel genug an der Hand, das ihm Zustehende selbst zu wahren. Allein in dem vorliegenden Falle liegt ein ausserordentliches Verhältniss vor. Unter dem Vorwande, dass der Fürst persönlich unfähig sei zur Versehung seiner Stellung, will er derselben auf ungerechte Weise beraubt, vielleicht sonst in Schaden versetzt werden, z. B. in Vermögensverhältnissen. Die höchste Behörde des Staates ist die Urheberin oder wenigstens Mitschuldige; die eigenen Verwandten stimmen zu. Leicht ist es hier nun möglich, dass ein noch junger, ein abwesender, oder ein in Geschäften unerfahrener Fürst sich der ihm drohenden Rechtsverletzung nicht zu erwehren wüsste ohne Hülfe der Volksvertretung. Es geht nun nicht nur gegen das Gefühl, den Fürsten hülflos zu lassen, weil er das rechtliche Oberhaupt und kein Unterthan ist; sondern es muss namentlich auch bedacht werden, dass die Rechtssicherheit der Unterthanen da

ebenfalls gefährdet ist, wo das Staatsoberhaupt selbst seine persönlichen Rechte nicht zu schützen vermag. Ob es in einem Gesetze geschrieben ist oder nicht, es wird immerhin eine ehrenvolle und glänzende Handlung der Stände sein, wenn sie den eigenen Fürsten vertheidigt und bewirkt, dass ihm kein Unrecht geschieht. Und auch ihm wird es nicht zur Unehre gereichen, wenn er bei den Vertretern seiner Unterthanen gegen treulose Räthe und ungerechte Verwandte Hülfe findet.

4. Eine letzte, allerdings nicht in rechtlicher wohl aber in politischer Beziehung bedeutende, Einwirkung der Stände im Falle einer Reichsverwesung ist die Beruhigung des Volkes hinsichtlich der Nothwendigkeit des Schrittes und der Gesetzmässigkeit der ergriffenen Maassregel. Jeder unbegründete Anspruch muss verstummen und jeder selbstsüchtige Umtrieb ist erschwert, wenn die Volksvertretung die Thatsachen untersucht und ihre ausdrückliche Zustimmung zur Regierungsübernahme von Seiten des bestimmten Verwesers gibt. Dass dadurch die moralische Kraft des Letztern erhöht und seine Stellung befestigt wird, bedarf nicht erst der Erwähnung, ist aber als ein nicht zu verachtender Vortheil zu betrachten.

Diesen Erwägungen sind denn nun auch beinahe sämmtliche neuere Staatsgrundgesetze gerecht geworden. Nachdem schon früher während der mehr patrimonialen Auffassung der Regierungsrechte die Stände häufig bei der Bestellung von Vormundschaften und sonstigen Stellvertretungen eine Stimme gehabt hatten, nicht selten ihnen sogar ein Antheil an der vormundschaftlichen Regierung eingeräumt wurde, im Ganzen freilich ohne festen Grundsatz und mit manchen Verschiedenheiten im einzelnen Falle [1]): ist man zu der Einsicht gekommen, dass es eine wichtige Aufgabe für Verfassung und Gesetzgebung sei, genaue und für alle Fälle passende Vorschriften über den Eintritt der Regierungsvertretung und über den Antheil der Stände an demselben zu erlassen. Offenbar gab die wiederholte Nothwendigkeit einer Regentschaft während der Regierung Georg's III. von England, sowie die Vorschrift der französischen constituirenden Versammlung über Reichsverwesung den Anstoss hierzu, und es sind auch die in so vielen Staaten getroffenen Bestimmungen in grosser Gleichförmigkeit gehalten worden. Sind sie auch nicht alle gleich vollständig, und weichen sie, wie natürlich, in manchen untergeordneten Puncten von einander ab: so ist doch eine Theilnahme der Ständeversammlung fast ausnahmslos ein leitender Grundsatz [2]), während mit ebenso grosser Gleichförmigkeit der

1) S. hierüber J. J. Moser, deutsches Staatsrecht, Bd. XVIII, S. 283.

2) Die Theilnahme der Stände an der Bestellung von Regentschaften ist nicht gleichmässig geordnet in Beziehung auf die verschiedenen möglichen Fälle einer Vertretung, in so ferne theils einzelne Grundgesetze überhaupt umfassendere Bestimmungen enthalten und mehrere Fälle berücksichtigen als andere, theils der eigenen Entscheidung des Staatsoberhauptes bald mehr bald

dem monarchischen Principe in der Sache gebührende Einfluss gewahrt ist durch die den Räthen der Krone und den Agnaten zugetheilte Initiative. Nur die spanische Cortesverfassung von 1812, und was sich von Gesetzen an sie anschliesst, versäumte die letztere Rücksicht und gab der Volksvertretung vorwiegenden, wo nicht ausschliesslichen, Einfluss. Es kann somit die ständische Mitwirkung zu einer nothwendig gewordenen Reichsverwesung nicht nur als eine theoretische Forderung des constitutionellen Systemes, sondern auch als ein im positiven europäischen öffentlichen Rechte feststehender Grundsatz betrachtet werden.

Die einzelnen aus diesem Grundsatze fliessenden rechtlichen Folgerungen sind aber nachstehende:

Vor Allem versteht es sich von selbst, dass in jedem vorkommenden Falle die positive Landesgesetzgebung zunächst zur Anwendung kommt, und dass also nicht nur ihre ausdrücklichen Vorschriften genau zu vollziehen sind, sondern auch zur Ordnung eines nicht besonders vorgesehenen Falles ihr System anzuwenden und also die Frage nach Analogie zu entscheiden ist.

Bei der nicht selten grossen Kürze und offenbaren Lückenhaftigkeit der Bestimmungen, so wie in den, freilich nicht zahlreichen, Staaten, in welchen jede gesetzliche Norm über das Verhalten der Stände zu dem Eintreten einer Reichsverwesung fehlt, können jedoch auch Fälle zur Entscheidung kommen, für welche das geschriebene Gesetz keine Vorschrift und nicht einmal einen Anhaltspunkt darbietet. Für solche Vorkommenheiten ist es denn wissenschaftlich nothwendig und praktisch zweckmässig, die aus der allgemeinen Natur des ganzen Verhältnisses sich ergebenden Grundsätze aufzusuchen.

Hier ist denn der Satz an die Spitze zu stellen, dass auch in solchen

---

weniger überlassen ist. Es sind daher die Berechtigungen der Stände nach den einzelnen Nothwendigkeiten einer Regierungsverwesung besonders aufzuführen. — In allen Fällen, also bei einfacher und nicht zum Voraus bedachter Minderjährigkeit, bei einer von dem Vorfahrer wegen voraussichtlicher Unfähigkeit des Nachfolgers beabsichtigten Ordnung, endlich bei einer während der Regierung eingetretenen Unfähigkeit haben die Stände mitzuwirken: in Preussen, Art. 56; in Luxemburg, V.-U. von 1848, Art. 6; in England; in den Niederlanden nach den Verfassungen von 1815 und 1848; in Belgien; in Spanien nach den Verfassungen von 1812 und 1837. — Bei einfacher Minderjährigkeit; und zwar wenn der Regierungsvorfahrer eine besondere Vorkehrung zu treffen wünscht: in Coburg-Gotha, V.-U., § 13; Oldenburg, Art. 21; Reuss, j. L., § 46; in Ermanglung eines gesetzlich Berufenen aber in Braunschweig, § 19. — Bei einer unter dem Vorgänger bereits sichtbaren Unfähigkeit: in Sachsen, § 10; Würtemberg, § 12; Kurhessen, V.-U. von 1831, § 7; Coburg-Gotha, § 15; Oldenburg, § 21; Reuss, j. L., § 46; Waldeck, § 22. — Bei einer während einer Regierung eingetretenen Unmöglichkeit der Selbstregierung: in Bayern, II, 11; Kr. Sachsen, § 11; Würtemberg, § 13; Hannover, V.-U. von 1840, § 13; Kurhessen, 1831, § 7; Coburg-Gotha, § 16; Oldenburg, Art. 23, § 1; Anhalt-Bernburg, § 91; Reuss, j. L., § 46; Waldeck, § 22. — Eigenthümlich ist die Bestimmung der hannover'schen Verfassung von 1840, § 30, dass die Regentschaft gesetzlich eintrete, wenn die Ständeversammlung vier Wochen lang keine Erklärung von sich gebe.

constitutionellen Monarchieen, welche eine Theilnahme der Volksvertretung an dem Eintreten einer Regentschaft nicht ausdrücklich vorschreiben, aber auch nicht untersagen, eine Mitwirkung der Stände rechtlich feststeht. Die Gründe hierfür sind in den vorstehenden allgemeinen Betrachtungen über das Verhältniss der Volksvertretung zu der fraglichen Angelegenheit enthalten, namentlich in dem Nachweise der rechtlichen Nothwendigkeit, einerseits den verfassungsmässigen Gehorsam der Unterthanen zweifellos festzustellen, andererseits eine rechtzeitige und unzweifelhafte Gelegenheit zur Rechtswahrung zu geben. Es wäre eine unrichtige Beweisführung, wenn eine Zurückweisung ständischer Mitwirkung durch einfache Hinweisung auf das Stillschweigen des Grundgesetzes begründet werden wollte. Ohne Zweifel ist es ein unerlaubtes Verfahren, Rechte für die Stände in Anspruch zu nehmen, für welche sich keine Grundlage in der ihnen eingeräumten und gebührenden Stellung finden lässt. Namentlich kann von einer weiteren Beschränkung der Regierungsrechte des Staatsoberhauptes keine Rede sein, wenn kein Anhaltspunkt hierzu in dem positiven Gesetze ist, indem diese Beschränkungen Ausnahmen von der Regel sind, welche denn auch als solche behandelt und ausgelegt werden müssen. Allein damit ist nicht gesagt, dass es nicht vollständig erlaubt und unter Umständen rechtlich nothwendig sei, aus dem allgemeinen Gedanken der Volksvertretung in logisch richtiger Weise Schlüsse zu ziehen, und in Folge dessen ständische Rechte in Anspruch zu nehmen, welche in der geschriebenen Verfassungsurkunde nicht erwähnt sind. In richtiger Weise verstanden ist der Satz, dass die ganze Verfassung eines Staates nicht in der Verfassungsurkunde begriffen sei, eine unbestreitbare Wahrheit. Wenn es also zu den allgemein anerkannten Grundsätzen des constitutionellen Staatsrechtes gehört, dass keinerlei grundsätzliche Rechtsveränderung im Staate vorgenommen werden darf ohne Wissen und Zustimmung der Volksvertretung: so kann es auch keinem Zweifel unterliegen, dass eine so richtige und durchgreifende Rechtsveränderung, wie sicherlich die Uebertragung der gesammten Regierungsrechte ausserhalb der regelmässigen Ordnung und die Verpflichtung der gesammten Unterthanen zum verfassungsmässigen Gehorsam gegen einen anderen als den angeborenen Fürsten ist, nicht ohne Zustimmung der Stände geschehen, sei auch der Fall in der Verfassungsurkunde nicht ausdrücklich erwähnt. — Es lassen sich allerdings einzelne Fälle von gegentheiligem Verhalten anführen; allein dieselben können lediglich als Beweise für das noch nicht vollständige Durchdringen des Geistes der Verfassung in Betrachtung kommen.

Ein zweiter Grundsatz ist es, dass dem Ministerium das Recht und die Pflicht zukommt, die Initiative zu ergreifen, im Falle das Staatsoberhaupt, sei es beim Regierungsantritte, sei es während der Dauer der

Regierung, durch Abwesenheit oder Krankheit ausser Stand gesetzt ist, die Staatsangelegenheiten selbst zu besorgen. Es ist diess allerdings eine Ueberschreitung der regelmässigen Befugnisse der obersten Räthe der Krone; allein es ist ein Nothfall, und ein näheres Recht zur Vornahme staatlicher Handlungen steht in der Monarchie Niemand zu. Es könnte sich, wenn dem Ministerium dieses Recht abgesprochen würde, nur von den Agnaten oder von der Ständeversammlung handeln; allein bei beiden wäre die Abweichung von der regelmässigen Ordnung noch grösser und die Analogie zur Berechtigung entschieden ferner. — Die Agnaten haben in der Monarchie des neuzeitigen Rechtsstaates gar keinen Antheil an den Staatsgeschäften, und keinerlei Berechtigung, Gehorsam für eine von ihnen ausgehende Anordnung zu verlangen, sei es von den Behörden, sei es von der Ständeversammlung, sei es von den Unterthanen unmittelbar. Ihre einzigen Rechtsbevorzugungen bestehen in dem, freilich sehr wichtigen, eventuellen Rechte auf die Regierung des Landes nach den Vorschriften des Erbfolgerechtes und der Erbfolgeordnung; in einem Anspruche auf standesgemässen Unterhalt; und vielleicht in einzelnen Ehrenvorzügen. Ihre Ansicht über die Nothwendigkeit, Gesetzlichkeit und Zweckmässigkeit von staatsrechtlichen Handlungen ist durchaus nicht maassgebend, es sei denn in so ferne sie dieselben als Mitglieder einer Abtheilung der Ständeversammlung und auf ihrem Platze in derselben aussprechen und hierbei Beachtung finden. Handelt es sich also von einem Ersatze für den im Augenblicke fehlenden Willen des Staatsoberhauptes, so geht ihrer subjektiven Ansicht entschieden eine Anordnung vor, welche von der Gesammtheit der mit der obersten Leitung der Staatsgeschäfte unterhalb des Fürsten bereits förmlich und rechtlich betrauten Beamten getroffen wird. Allerdings fehlt einer solchen Anordnung die Genehmigung des Staatsoberhauptes, und sie ist somit eine Ausnahme und nur in einem Nothfalle denkbar; aber ihr Eintreten ist doch die geringste Abweichung von der gesetzlichen Ordnung der Dinge, und hat somit auf die rechtliche Vermuthung mehr für sich, als ein Staatsact von Seiten Solcher, welche mit der Vornahme von Regierungshandlungen bisher gar nicht beauftragt waren und die im regelmässigen Staatsorganismus gar keine handelnde Stellung haben. Diess ist denn auch allen Gesetzgebungen, welche sich über diesen Punkt ausdrücklich ausgesprochen haben, so einleuchtend erschienen, dass nicht eine einzige den Agnaten die Einleitung zu den nothwendigen Schritten übertragen hat. — Was aber die Ständeversammlung betrifft, so widerstreht es der ganzen Bestimmung einer solchen, selbstständige Vorkehrung zur Regelung von Staatsangelegenheiten zu treffen. Ihre Aufgabe ist nur, darüber zu wachen, dass keine Rechte verletzt und das Wohl des Staates beachtet bleibt, wenn von Seiten der zuständigen Gewalten gehandelt wird. Auch ist zu bedenken, dass dieselbe nicht nothwendigerweise mit den

Verhältnissen des einzelnen Falles genau vertraut ist, und in Unkenntniss der Nothwendigkeit einer Stellvertretung den rechten Zeitpunkt zur Einleitung einer Regentschaft leicht versäumen könnte zum grössten Nachtheile des Staates. Endlich ist sie keineswegs immer versammelt, und es könnte entweder hierdurch ebenfalls eine grosse Verzögerung eintreten, oder es müsste das aus mannchfachen Gründen sehr bedenkliche Recht des Zusammentrittes aus eigner Machtvollkommenheit auch noch eingeräumt werden.

Als dritter Grundsatz scheint unzweifelhaft aus der ganzen so eben besprochenen Stellung der Agnaten hervorzugehen, dass denselben eine besondere Mitwirkung oder gar ein ausschliessliches Recht bei der Feststellung einer Regentschaft nicht zusteht, wo dieselbe nicht ausdrücklich durch das Gesetz angeordnet ist. — Handelte es sich davon, irgend eine Veränderung in dem ihnen zustehenden eventuellen Erbrechte vorzunehmen, so wäre allerdings ihre Zustimmung nothwendig. Allein dieses Erbrecht, sowie überhaupt die ganze rechtliche Stellung der Agnaten, bleibt ganz unangefochten; und wenn einer aus ihrer Mitte durch die Verhinderung des zur Thronfolge Berufenen früher, als sonst geschehen wäre, mit der Ausübung der Staatsgewalt beauftragt wird, so ist hierin kein Grund zu ersehen, ihnen sämmtlich eine staatsrechtliche Stellung zu geben, welche sie unter anderen Voraussetzungen nicht haben. Einfache Sache des Anstandes und der Klugheit, aber auch nur dieser, wird es freilich sein, dass sich die mit der Initiative beauftragten Minister mit den Verwandten des Fürsten ausseramtlich in's Benehmen setzen, um auch deren Ansicht von der Nothwendigkeit einer Stellvertretung und ihre Kenntniss von den Thatsachen zu vernehmen; allein wesentlich hiervon verschieden ist ein selbstständiges Handeln der Agnaten. — Gegen diese Auffassung lässt sich freilich einwenden, dass ein Theil der positiven Gesetze über das Regentschaftswesen eine besondere Agnatenversammlung anordnet und weiteres Vorschreiten von Seiten des Ministeriums von deren Zustimmung abhängig macht [1]). Es ist jedoch dieser Umstand nicht hinreichend zur Begründung eines Rechtes, wo ein solches nicht ausdrücklich gegeben ist. Das blosse mehr oder minder häufige Vorkommen in fremden Staaten begründet rechtlich keine Analogie; eben so wenig geben blosse Zweckmässigkeitsgründe und Rücksichten einen rechtlichen Anspruch. Dass aber aus allgemeinen Lehren des constitutionellen und überhaupt des neuzeitlichen Rechtsstaats den Prinzen vom Hause keine Regierungsrechte oder sonstige eigenthümliche Ansprüche an die Staatsordnung zustehen, ist vorstehend bereits nachgewiesen [2]).

1) Es ist diess nämlich angeordnet im K. Sachsen, V.-U., § 11; Würltemberg, V.-U., § 13; Hannover, V.-U. von 1840, § 13; Kurhessen, V.-U. von 1831, § 8; Coburg-Gotha, V.-U., § 13, 15 und 16; Oldenburg, V.-U., Art. 23, § 1, (nur wenn die Stände es verlangen.)

2) Eine Widerlegung der entgegenstehenden Ansicht Zöpfl' s. oben, S. 183, Anmerk. 1.

In Beziehung auf die ständische Theilnahme bei der Einsetzung einer Regentschaft sind dann aber, viertens, folgende Fälle und Formen der Thätigkeit zu unterscheiden:

Am einfachsten ist natürlich die Sache bei einer Reichsverwesung, welche durch die Minderjährigkeit des Fürsten veranlasst wird. Hier ist die Thatsache offenkundig, und es bedarf keinerlei Untersuchung derselben. Erforderlich ist lediglich eine Anerkennung der Thatsache auch durch die Stände, sowie eine Zustimmung derselben zu der Uebernahme der Regierung durch den betreffenden Berechtigten. Dass aber diese, wenngleich nur formelle Thätigkeit nicht unterlassen werde, erfordert nicht nur die Schicklichkeit und die correcte Einhaltung der gegenseitigen Verhältnisse, sondern auch die immerhin bestehende Möglichkeit einer Rechtswahrung. — Eine sachliche Wirksamkeit würde die Ständeversammlung nur in dem einen Falle zu entwickeln haben, wenn hinsichtlich der Person des zur Regentschaft Berufenen in einem Staate weder ein bestimmtes Gesetz noch ein sicheres Gewohnheitsrecht bestünde. Auch hier wäre es der ganzen Rechtslage allein angemessen, wenn Ministerium und Stände sich verständigten. Hinsichtlich der zum Stellvertreter zu berufenden Person bestände (immer völliges Schweigen der Gesetze und Gewohnheitsrechte vorausgesetzt) freie Wahl. Unzweifelhaft wäre in den meisten Fällen der nächste regierungsfähige Agnat bei weitem der Geeignetste; und wäre es nur aus dem Grunde, weil in dem Falle eines frühen Todes des zu bevormundenden Fürsten alsdann ein neuer Regierungswechsel eher vermieden würde. Allein eine rechtliche Nothwendigkeit zur Wahl dieses oder überhaupt eines Agnaten ist keineswegs anzuerkennen [1]).

Ein zweiter Fall der Thätigkeit ergibt sich, wenn der regierende Fürst wegen der schon bei seinen Lebzeiten vorauszusehenden Unfähigkeit seines Nachfolgers Vorkehrung zu treffen beabsichtigt. Wenn hier nicht etwa dem Staatsoberhaupte ausdrücklich eine einseitige Verfügung gestattet ist, so kann, nach allgemeinen Grundsätzen, die Entfernung des Erbberechtigten von der Selbstregierung nur durch ein förmliches und feierliches Staatsgesetz geschehen. Ein solches ist nothwendig sowohl in Beziehung auf den für unfähig zu erklärenden Fürsten, als zur unzweifelhaften und legalen Ordnung des Unterthanengehorsams. Zu besonderen Formen und Bedingungen der ständischen Mitwirkung ist jedoch in dem angenommenen Falle keine Veranlassung. Es wird sich also die Thätigkeit der Stände auf ihre gewöhnliche Mitwirkung zur Zustandebringung von Gesetzen beschränken; wie diess auch ausnahmelos in allen jenen neuen Gesetzen, welche diesen besonderen Fall regeln, angenommen ist [2]). Nur versteht sich von selbst,

1) S. hierüber oben, S. 182 fg.

2) Von deutschen Grundgesetzen sehe man: die preussische V.-U., Art. 56; die k.

dass es der Ständeversammlung vollkommen freisteht, sich alle ihr nothwendig scheinende Aufklärung über den Thathestand zu verschaffen, und dass sie zu dem Ende, wenn sie es für nothwendig erachtet, auch eine selbstständige Enquête zu veranstalten berechtigt ist. — Falls eine Zustimmung der Ständeversammlung zu dem Vorschlage des Staatsoberhauptes nicht zu gewinnen ist, bleibt selbstredend das Recht des Nachfolgers auf Erwerbung der Regierung und eigene Ausübung derselben zunächst ungeschmälert, und es wird sich nun im Verlaufe dieser Regierung zeigen, ob sie wirklich fortgesetzt werden kann.

Der schwierigste, aber auch der wichtigste Fall ständischer Wirksamkeit tritt da ein, wo eine persönliche Unfähigkeit zur Selbstregierung entweder gleich bei dem Thronwechsel vorzuliegen scheint, ohne dass bereits unter dem Vorgänger eine Bestimmung getroffen wäre, oder wo sich eine Unfähigkeit zur weitern Besorgung der Staatsgeschäfte nach bereits angetretener Regierung zeigt. Hier sind denn in Beziehung auf die Thätigkeit der Ständeversammlung nachstehende Punkte besonders in's Auge zu fassen.

Vorerst wird sich, wenn die Volksvertretung nicht ohnedem und zufällig versammelt ist, der Fall ereignen, dass sie einer bloss vom Ministerium ohne Genehmigung des Fürsten ausgehenden Einberufung Folge zu leisten hat. Da eine solche Aufforderung in gewöhnlichen Fällen ungültig wäre, und sich auch die Ständemitglieder durch eine Befolgung schwerer Verantwortung aussetzen würden: so muss in der Aufforderung des Ministeriums jeden Falles die Krankheit oder Abwesenheit des Fürsten ausdrücklich als Beweg- und Rechtfertigungsgrund des ausserordentlichen Schrittes erwähnt sein, und es muss überdiess in denjenigen Staaten, in welchen eine vorgängige Agnatenversammlung und eine Zustimmung derselben zu der Reichsverwesung vorgeschrieben ist, diese vorangegangen sein, und dieser Thatsache ebenfalls in der Einberufung Erwähnung geschehen. Nur unter diesen Voraussetzungen ist die Ständeversammlung zu einem Zusammentritte berechtigt, dann aber auch keiner Verantwortlichkeit für die Befolgung der Aufforderung ausgesetzt, welches schliessliche Ergebniss immer sich heraussstellen mag. — Zu einem selbstständigen und ohne Aufforderung des Ministeriums erfolgenden Zusammentritte ist die Ständeversammlung (eine im Gesetze ausdrücklich gegebene Erlaubniss hierzu ausgenommen) nicht berechtigt, auch wenn etwa grosse Anzeichen der Nothwendigkeit einer Reichsverwesung vorliegen sollten.

---

sächsische, § 10; die württembergische, § 12; die kurhessische von 1831, § 7; die coburg-gothaische, § 15; die oldenburgische, Art. 21; die reussische j. L., § 46; die waldeck'sche, § 22. — Die gleiche Bestimmung gilt in der niederländischen Verfassung von 1848; ebenso wird in England jeder Fall einer Reichsverwesung durch eine Parliamentsacte geregelt, somit auch der vorliegende.

Die Verantwortlichkeit der Unterlassung trifft nicht die Stände, sondern das Ministerium. Nicht nothwendig aber ist es, die Frage ausdrücklich zu besprechen, welche rechtliche Folgen ein eigenmächtiger Zusammentritt der Stände hätte, wenn die Unterlassung der Einberufung durch die zuständige Behörde den Untergang des Staates herbeizuführen drohte. Hier liegt ein Nothfall vor, welcher nicht nach den gewöhnlichen Rechtsregeln zu beurtheilen ist.

Eine zweite Eigenthümlichkeit des untergestellten Falles ist es, dass sich die Ständeversammlung mit einem nur von dem Ministerium, ohne Befehl des Fürsten, vielleicht selbst unter dessen ausdrücklichem Widerspruch, an sie gebrachten Vorschlage zu beschäftigen hat. Die Berechtigung hierzu liegt auf der Hand, sobald Recht und Pflicht zum Zusammentritte ausser Frage stehen.

Es versteht sich von selbst, dass das Ministerium nur mit einem vollen Nachweise der die Selbstregierung unmöglich machenden thatsächlichen Umstände vor die Ständeversammlung treten wird. Allein nichts hindert, drittens, die Versammlung, wenn sie diesen Beweis nicht für vollständig geführt erachtet, selbst weitere Untersuchungen zu veranstalten. Nicht die Ueberzeugung des Ministeriums und etwa der Agnaten, sondern nur die eigene können die Stände berechtigen zur Einwilligung in eine Regentschaft. Nur ihrem Ermessen bleibt es daher auch überlassen, welcherlei Beweise der Regierungsunfähigkeit sie für genügend und nothwendig erachtet. Von streng rechtlichem und processualischem Beweise braucht übrigens natürlich nicht die Rede zu sein. Die Volksvertretung handelt nicht als ein Gericht, sondern als eine politische Körperschaft. Somit bedarf sie allerdings einer moralischen Ueberzeugung; eine solche genügt aber auch. So wie sie denn also einer Seits sich der Erbringung eines äusserlich untadelhaften Beweises nicht zu fügen braucht, wenn ihr derselbe eben nur formelle aber nicht thatsächliche Wahrheit zu geben scheint: so mag sie auf der anderen Seite sich mit Beweismitteln zufriedenstellen, welche eine streng technische Beweiskraft nicht haben.

Die nächste Aufgabe für die Ständeversammlung ist die förmliche Anerkennung der Nothwendigkeit einer Reichsverwesung. Es darf darüber kein Zweifel sein, dass wirklich der ausserordentliche Regierungszustand zu Recht besteht und die Billigung der Volksvertretung erhalten hat. Es ist diess daher auch in den meisten Gesetzen vorgeschrieben.

Nicht vollkommen gleichbedeutend hiermit ist die itzt der Reihe nach folgende Anerkennung der Person des Reichsverwesers. Es kann die Nothwendigkeit einer Regentschaft anerkannt sein, ohne dass damit auch über das Recht einer bestimmten Person zu deren Führung entschieden ist; oder aber kann zwar wohl eine bestimmte Person oder eine ganze Klasse von

Personen als berechtigt erklärt, aber im concreten Falle thatsächlich nicht vorhanden sein. Nach einzelnen positiven Gesetzen steht sogar die Wahl eines Reichsverwesers, sei es in erster Linie sei es in Ermangelung bestimmter gesetzlich Berechtigter, den Ständen allein oder gemeinschaftlich mit anderen Factoren zu [1]). Wenn also Niemand ein förmliches Recht zusteht, haben die Stände einen wesentlichen weiteren Auftrag; denn dass die nun nothwendig werdende freie Wahl eines stellvertretenden Staatsoberhauptes nicht ohne Zustimmung der Volksvertretung vor sich gehen kann, und nicht etwa z. B. das Ministerium allein dem Lande einen gesetzlichen Regenten zu geben in der Lage ist, versteht sich von selbst. — Im Uebrigen wird es, auch wenn keine Wahl zu treffen ist, sondern ein unzweifelhaft Berechtigter besteht, nicht nur klug und schicklich, sondern auch zur formellen Feststellung des Rechtes nothwendig sein, dass die Ständeversammlung eine förmliche Anerkennung der Person des Reichsverwesers ausspricht.

Endlich ist aber auch noch der Fälle einer Abwesenheit des Staatsoberhauptes Erwähnung zu thun. — Von den verschiedenen, oben S. 156 fg., näher besprochenen Möglichkeiten einer Verhinderung eigener Regierungsführung wegen dauernder Entfernung aus dem Staatsgebiete können zu einer Thätigkeit der Volksvertretung Veranlassung geben: eine Abwesenheit beim Regierungsanfalle; eine gezwungene Abwesenheit mit Freiheitsbeschränkung des Fürsten; endlich die Unterbrechung der regelmässigen Verbindung mit dem freiwillig abwesenden Staatsoberhaupte bei nur unvollkommen berechtigter, von ihm selbst eingesetzter Stellvertretung im Lande. In allen diesen Fällen besteht, wie bei der persönlichen Regierungsunfähigkeit, für die Ständeversammlung die Frage nach dem Rechte zu der Iniative für eine vorsorgliche Maassregel, nach dem Beweise der Thatsache und nach der Be-

1) In Preussen ernennen, nach V.-U., Art. 56, die zu Einer Versammlung vereinigten Stände den Regenten, wenn kein Agnat vorhanden und keine gesetzliche Fürsorge zum Voraus getroffen ist. — Nach der Luxemburg'schen Verfassung von 1848, § 6—9, ernannten die Stände ganz frei in allen Fällen; nur hatten sie Eine Person zu wählen. — In Coburg-Gotha, § 13—16, ist sowohl bei der unter dem Vorfahrer gesetzlich festgestellten Regentschaft, als bei der, wegen Unfähigkeit nach angetretener Regierung durch Beschluss des Familienrathes und der Stände einzusetzenden, eine bestimmte Person nicht vorgeschrieben, also Wahl frei. — In Braunschweig haben, nach § 19 der V.-U., die Stände auf Vorschlag des Staatsministeriums einen Vormund unter den nicht regierenden deutschen Prinzen zu wählen, wenn kein gesetzlich Berechtigter vorhanden ist. — Nach der Oldenburg'schen Verfassung, Art. 21 und 22, tritt eine Berechtigung der Agnaten erst „in Ermangelung" eines von dem Vorgänger mit den Ständen beschlossenen Gesetzes ein. — In Reuss j. L. geht eine mit Zustimmung der Stände getroffene Verfügung des Vorfahrers über die Person des Regenten jeder andern Berechtigung vor. — Noch weiter geht das Ernennungsrecht der Volksvertretung in einigen auswärtigen Staaten. So wird in England unbedingt jeder Reichsverweser durch das Parliament gewählt, da keinerlei persönliches Anrecht besteht. Nach verschiedenen spanischen Verfassungen, namentlich von 1812 und 1837, ernennen die Cortes unmittelbar und in allen Fällen den Regentschaftsrath oder Regenten. Nach dem französischen Senatusconsult von 1804 hatte der Senat einen Reichsverweser unter den Grosswürdenträgern zu ernennen, wenn der Kaiser keine Vorkehrung getroffen hatte und kein Agnat vorhanden war.

zeichnung der Person des Verwesers. Da nun aber kein Grund einzusehen ist, warum bei einer durch räumliche Trennung herbeigeführten Unfähigkeit zur Besorgung der Staatsgeschäfte anders zu verfahren sei, als bei einer durch körperliche oder geistige Hindernisse herbeigeführten Unmöglichkeit, vielmehr einer Seits das Bedürfniss einer Stellvertretung in dem einen Falle so dringend ist, wie in dem andern, und auch die Stellung der verschiedenen staatlichen Gewalten zu den zu beantwortenden Fragen hier vollkommen als die gleiche erscheint: so kann und muss auch die Gesammtheit der einschlagenden Fälle ganz gleichmässig behandelt werden, wie die so eben erörterten Möglichkeiten einer persönlichen Unfähigkeit. Insbesondere wird eine Abwesenheit beim Anfalle der Regierung ganz gleich stehen einer bei solchem Anfalle bestehenden persönlichen Untauglichkeit, eine während der Regierung aber eingetretene dauernde Unterbrechung der freien Verbindung mit dem Fürsten einer in solcher Zeit entstandenen körperlichen oder geistigen Unfähigkeit. Der einzige Fall, in welchem grössere Zweifel entstehen können, ist wohl die Verhinderung einer Verbindung mit dem freiwillig abwesenden und nur unvollkommen im Lande vertretenen Fürsten. Hier muss natürlich erst über die Wahrscheinlichkeit einer längeren Dauer des Hindernisses, sowie über die Unmöglichkeit einer genügenden Weiterregierung mit den unzureichenden Befugnissen der bestellten Vertreter entschieden sein, ehe von einer Regentschaft die Rede sein kann; und da ist es denn allerdings möglich, dass Ministerium, Agnatenversammlung (wo diese zu berufen ist) und Stände verschiedener Meinung über die Thatsachen sind. Ein anderer allgemeiner Grundsatz lässt sich jedoch nicht aufstellen, als der, dass einer Seits ohne Zustimmung der Stände zur Errichtung einer Reichsverwesung eine solche nicht bestellt werden kann, anderer Seits aber auch ein von ihr allein ausgesprochenes und mit den Ansichten der übrigen Factoren im Widerspruche stehendes Verlangen nicht maassgebend ist.

Hiermit sind denn aber wohl die eigenthümlichen Verhältnisse und Rechte einer Ständeversammlung in Beziehung auf eine Reichsverwesung erschöpft, und es ist keine Veranlassung und Rechtfertigung anderweitiger Veränderungen der gewöhnlichen Zustände vorhanden, sei es in Beziehung auf formelles Verfahren, sei es hinsichtlich des stofflichen Rechtes. — So besteht namentlich kein innerer Grund zur Vornahme der im Vorstehenden besprochenen Handlungen der Ständeversammlung in ungewöhnlicher Form, etwa mit grösserer Stimmenmehrheit, wiederholter Beschlussfassung, verstärkter Zahl der Mitglieder u. s. w. Eben so wenig liegt für diese Fälle eine rechtliche Nothwendigkeit zur Aufhebung der Trennung in zwei Kammern vor, wenn schon vielleicht, zur Abkürzung des Verfahrens und zur Erleichterung eines Beschlusses, ein Zusammentritt als zweckmässig erscheinen möchte. Wenn daher nicht Abweichungen von dem gewöhnlichen Geschäftsgange ausdrücklich

vorgeschrieben sind, sind alle Handlungen der Ständeversammlung in einer Regentschaftsfrage lediglich nach der gewöhnlichen Geschäftsordnung vorzunehmen. — Und eben so wenig ist einzusehen, warum ein verschiedenes materielles Recht der Stände während der Dauer einer Regentschaft stattfinden sollte. Durch die Ersetzung des zur Selbstregierung unfähigen Fürsten wird der normale Zustand in Besorgung von Staatsangelegenheiten wiederhergestellt; und so wie die Rechtsverhältnisse des Volkes unter einer Reichsverwesung und durch dieselbe nicht geändert werden, so bleiben auch die Verhältnisse der Stände unter einer solchen die nämlichen. Nur wenn in einem positiven Gesetze (ohne dass dies freilich von der Politik zu billigen oder gar als selbstverständlich zu verlangen wäre,) einem Reichsverweser ausnahmsweise ein Abzug an den Regentenrechten gemacht wäre, würde natürlich auch die Ständeversammlung ausnahmsweise die Verpflichtung und das Recht haben, über die Einhaltung dieser Vorschrift zu wachen.

Die wenigsten Grundgesetze haben es für nöthig erachtet, Bestimmungen über dasjenige Verfahren zu treffen, welches im Falle des Wiederaufhörens einer Regentschaft zu beobachten sei [1]). Es ist dies auch in der That in so ferne überflüssig, als es sich doch von selbst versteht, dass die nämlichen Grundsätze sowohl hinsichtlich der Feststellung der Thatsachen als hinsichtlich der Rechtsbestimmungen bei einem Wiederaufhören des ausserordentlichen Zustandes einzuhalten sind, wie sie zu dessen Herbeiführung für nöthig erachtet wurden. Wo und so weit also eine ständische Mitwirkung zur rechtlichen Begründung einer Regentschaft erforderlich war, da ist sie es auch zu deren Wiederaufhebung; und wenn ein eigenthümliches formelles Verfahren im Ganzen oder im Einzelnen bei der Mitwirkung zur Einsetzung eines Stellvertreters eingehalten werden musste, ist dasselbe auch bei dessen Wiederbeseitigung nothwendig. Die einzigen Unterschiede sind folgende beide: Einmal ist die Herstellung der Thatsache einer möglich gewordenen Selbstregierung in einigen Fällen so einfach, dass es kaum erst einer besonderen Handlung bedarf. So namentlich bei einer eintretenden Volljährigkeit und bei der Rückkehr des Fürsten aus hindernder Abwesenheit. Zweitens aber kann von einer Einberufung der Stände und überhaupt von weiteren Schritten durch ein Ministerium allein hier nicht die Rede sein, da ein zur Besorgung der Staatsangelegenheiten befähigter und berechtigter Regent vor-

---

1) Nur in den Verfassungs-Urkunden von Hannover, (1840), § 24; Württemberg, § 17; Oldenburg, Art. 26; Coburg-Gotha, § 18; Waldeck, § 23, ist des Wiederaufhörens der Regentschaft überhaupt Erwähnung gethan. In Hannover, Oldenburg und Coburg-Gotha ist ausdrücklich bestimmt, dass in diesem Falle der Beschluss in derselben Weise herbeizuführen sei, welche bei der Einführung einer Regierungsverwesung eingehalten worden; in Württemberg und Waldeck ist dagegen nur angeordnet, dass mit dem Wegfalle des Hindernisses der Selbstregierung diese wieder eintrete, ohne dass aber Näheres über das Verfahren festgestellt — freilich auch nicht untersagt — wäre. — In nichtdeutschen Gesetzen finden sich keine Bestimmungen über das Wiederaufhören einer Regentschaft.

handen ist. Es wird also vorkommenden Falles auf Befehl des Reichsverwesers, und nur auf denselben, Antrag an die Stände gestellt und von diesen darauf Beschluss gefasst werden können.

IV.

Schluss.

Für die rechtliche Erörterung eines Verhältnisses ist es freilich von keiner unmittelbaren und bestimmenden Bedeutung, ob die aufgefundenen Sätze auch von erfreulichen Folgen für das menschliche Leben begleitet sind. Zunächst handelt es sich nur von der Feststellung des logisch Richtigen. Allein nicht nur wünschenswerth, sondern auch ein weiterer Grund zur Festhaltung der gewonnenen Grundsätze ist es, wenn das, was sein muss, auch Nutzen bringt.

So ist es denn nicht ohne Bedeutung, dass die in dem Vorstehenden entwickelte eigenthümliche Ordnung der Reichsverwesung in der constitutionellen Monarchie im Wesentlichen und Ganzen nützliche Folgen hat.

Allerdings wird durch die Nothwendigkeit, ausserhalb des Kreises der Regierungsfactoren des Staatswillens auch noch mit der Ständeversammlung zu verhandeln und deren immerhin etwas schwerfällige Beschlussfassung abzuwarten, nicht nur mehr Zeit in Anspruch genommen, sondern es ist auch vielleicht dann und wann eine an sich unnöthige Schwierigkeit zu überwinden. Doch fällt dies im Ganzen nicht schwer in's Gewicht im Verhältnisse zu den Vortheilen, welche durch die Theilnahme der Volksvertretung an jenen Aufgaben erreicht werden, welche in andern Staatsformen den Mitgliedern der regierenden Familie und den obersten Beamten allein zufallen.

Einmal nämlich ist die weitere Sicherstellung gegen mögliche Ränke und Ungerechtigkeiten, welche dem zu entmündigenden Fürsten durch die Theilnahme der Ständeversammlung zu gute kömmt, nicht zu missachten. Es sind in unbeschränkten Fürstenthümern sehr auffallende und sehr lange dauernde Beeinträchtigungen gesetzlich zur Selbstregierung Berufener vorgekommen, welche bei einer Theilnahme zahlreicher Versammlungen und bei einer öffentlichen Verhandlung unmöglich gewesen wären. Es mag sich begeben, dass keine zur Vertheidigung des Rechtes geeigneten oder befähigten Agnaten vorhanden sind; es ist denkbar, dass sich die obersten Beamten einem Usurpator anschliessen, wohl von diesem zu solchem Zwecke besonders ausgewählt werden: allein es ist kaum zu befürchten, dass die Mitglieder einer zahlreichen Versammlung, welche überdiess persönlich von der Einsetzung oder Fortführung einer nicht gerechtfertigten Regentschaft keinen Gewinn haben, sich einem solchen Unrechte freiwillig anschliessen; und

selbst wenn ein Versuch hierzu von einer gewonnenen Faction gemacht werden wollte, ertrüge ein solcher Plan das Licht einer öffentlichen Verhandlung nicht. Kann und soll nun auch nicht behauptet werden, dass ein mit Unrecht regierender Reichsverweser nothwendigerweise den Staat schlechter leite und dem Volke weniger gewähre, als der verdrängte Fürst gethan haben würde: so ist doch ein rechts- und gewissenloser Ehrgeiz zum mindesten kein Vermuthungsgrund für eine Erfüllung der Pflichten, und ist die Entfernung eines offenbaren Unrechtes immerhin ein Vortheil. Schon dass bei Amts- und Stellungsmissbräuchen den Mitschuldigen durch die Finger gesehen werden muss, ist ein sehr schlimmer Umstand.

Als ein zweiter Vortheil ständischer Mitwirkung mag es sich, wenigstens zuweilen, herausstellen, dass Ränken gegen den gesetzlich zur Regentschaft Berufenen entgegengetreten wird. Auch in dieser Beziehung sind Versuche, die Gewalt einem durch das Gesetz nicht Berechtigten zuzuwenden, gar wohl möglich: und auch in diesem Falle ist ausser der Beseitigung von Unrecht an sich auch die von Regierungsmissbräuchen wenigstens möglich. Und dass in jedem Falle die förmliche Anerkennung der Nothwendigkeit einer Regentschaft und der Person des Stellvertreters die Stellung des Letzteren kräftigt, ist oben bereits bemerkt worden.

Endlich und hauptsächlich aber gewährt das Recht und die Pflicht einer Ständeversammlung, zur Uebertragung der Regierung an einen persönlich Befähigten mitzuwirken, die gesetzliche Möglichkeit kräftig einzuwirken auf die wirkliche Ausführung einer solchen Maassregel, wo dieselbe durch die Beschaffenheit des Fürsten wirklich nothwendig geworden ist. Nichts ist in der That denkbarer, als dass die nächsten Umgebungen und die obersten Beamten eines bis zur Unfähigkeit schwachen Fürsten der Einsetzung einer Regentschaft nichts weniger als geneigt sind, da sie von solcher die Fortdauer ihres Einflusses und vielleicht die Fortsetzung groben Missbrauches desselben nicht hoffen können, und dass sie daher den Schein der Selbstregierung ihres persönlichen Nutzens wegen und zum allgemeinen Nachtheile zu erhalten suchen. Nun kann aber die Durchreissung solcher Plane kaum auf eine andere Weise ruhig und gesetzlich geschehen, als durch muthige Verhandlungen und entschiedene Beschlüsse einer Volksvertretung. Allerdings hat diese, wie oben gezeigt wurde, nicht das Recht zu einer formellen Initiative; allein sie hat die Fähigkeit, ein solches Licht auf den Thatbestand fallen zu lassen, dass die Fortsetzung des lügenhaften Zustandes unmöglich wird. Schon die Furcht, dass es zu einer Aufdeckung des wahren Thatbestandes und der ihn ausbeutenden Schlechtigkeit kommen könnte, mag zur Herstellung eines richtigen und wohlthätigern Zustandes führen. Dass aber das Wohl und Wehe eines ganzen Staates und Volkes von der Beseitigung

so wesentlich fauler und lügenhafter Verhältnisse abhängig sein kann, bedarf nicht erst eines Beweises und ist erlebt worden.

Damit ist denn aber auch gezeigt, dass das System der Volksvertretung, — also das Recht des Volkes, seine Stimme in wichtigen öffentlichen Angelegenheiten zu erheben und seine Interessen und Rechte selbst zu vertheidigen, — auch in solchen Beziehungen des Staatslebens, welche gewöhnlich bei der Frage über die Zweckmässigkeit und über die Folgen des ganzen Gedankens nicht beachtet werden, nnd welche jeden Falles den Ansschlag bei der Beantwortung nicht geben, von offenbarem Vortheile sein kann. Diess aber nicht blos für die Gehorchenden, sondern anch für die zum Befehlen Berechtigten. Ein offenbarer Grund weiter, dieses System zu achten und auszubanen, wo es gesetzlich besteht, und so lange es der Gesittigungsstnfe des Volkes entspricht!

6.

Ueber die Untersuchung bestrittener ständischer Wahlen durch die Abgeordneten-Kammern selbst [1]).

Es versteht sich von selbst, dass Jeder, welcher in eine Ständeversammlung als Mitglied einzutreten beabsichtigt, sich über seine Berechtigung hierzu auszuweisen hat. Bei den durch Geburt oder Amt Berufenen unterliegt diess, seltenste Ausnahmsfälle abgerechnet, keinerlei Schwierigkeit, und ist deren Legitimation eigentlich nur Formsache. Anders bei den durch Wahl zur Vertretung Bezeichneten, namentlich also den Mitgliedern der Abgeordnetenkammern. Die Verfassungen stellen sämmtlich eine grössere oder kleinere Anzahl von Bedingungen der Passiv-Wahlfähigkeit auf, deren Vorhandensein darzulegen ist. Ueberdiess fordert eine gültige Wahl, dass auch die Vorschriften über das Activwahlrecht pünctlich eingehalten, Berechtigte nicht ausgeschlossen, Unbefugte nicht zugelassen wurden; ferner, dass die gesetzlich angeordneten Formen des Wahlverfahrens strenge Beachtung fanden. Diess Alles ist denn so einfach nicht, und weder das Vollbringen an sich, noch der Nachweis darüber. Fast auf jedem Landtage wird daher auch die Rechtsgültigkeit einer grösseren oder kleineren Anzahl von Wahlen bestritten, sei es von Amtswegen durch die zur Prüfung der Legitimationen bestimmten ständischen Behörden, sei es von Seiten

1) Die ursprüngliche Grundlage dieses Aufsatzes ist ein Entwurf zu einem Antrage, welcher in der württembergischen Kammer der Abgeordneten eingebracht worden wollte. Da sich während der nur kurzen Theilnahme des Verfassers an dieser Versammlung keine passende Gelegenheit hierzu ergab, die Frage aber von Wichtigkeit für das constitutionelle Leben überhaupt erschien, so wurde die Abhandlung in der Tübinger Zeitschrift für Staatswissenschaft, 1847, S. 523 fg. abgedruckt. Itzt erscheint sie in erweiterter und verallgemeinter Bearbeitung. Wenn etwa der besondere württembergische Standpunkt noch zuweilen durchscheinen sollte, so wird es keine Unbrauchbarkeit für andere deutsche Staaten zur Folge haben, da mit wenigen Ausnahmen überall wesentlich dieselben Bestimmungen vorliegen. — Anderweitige Literatur über den Gegenstand ist nicht anzuführen, da sich die Werke über das deutsche öffentliche Recht, wie namentlich die von Zachariä und Zöpfl, mit der vorliegenden Frage nicht beschäftigen, und selbst Held, System des Verfassungsrechtes, dieselbe übergeht.

eines unterlegenen Bewerbers, oder auch wohl durch Dritte, etwa Wähler. Auch ist eine Beanstandung von Seiten der Regierung keineswegs undenkbar.

Die Kammern der Abgeordneten haben daher zur Ordnung der richtigen Angelegenheit bei Eröffnung der Ständeversammlung die sämmtlichen Wahlacten, je nach den Bestimmungen der besondern Geschäftsordnungen, entweder einem eigens dazu bestimmten Ausschusse oder einer der Abtheilungen, in welche sie zur Vorbereitung von Geschäften zerfallen, zu übergeben [1]. Von hier aus wird dann Bericht über die Rechtsbeständigkeit erstattet und Antrag auf Zulassung oder Verwerfung jeder einzelnen Wahl gestellt, die Kammer aber entscheidet endgültig und selbstständig.

In der Regel reichen die ordnungsmässig angelegten und mitgetheilten Wahlacten hin zur Beurtheilung der Gültigkeit; und selbst bei einer von Aussen her angefochtenen Wahl ist diess gewöhnlich der Fall. Allein es mag sich doch auch begeben, dass der Berathung in der Legitimations-Commission eine genauere Erhebung von Thatsachen vorausgehen muss. Es sind Urkunden, z. B. Protokolle, einzusehen; Zeugen zu vernehmen; Berichte von Behörden einzuziehen.

Die Vornahme dieser Voruntersuchungen wird bis itzt wohl ausnahmslos in den deutschen Staaten durch das Ministerium des Innern angeordnet, welches darum von der Kammer der Abgeordneten selbst oder von ihrer Legitimations-Commission angegangen wird. Irgend ein dem Ministerium untergeordneter höherer oder niederer Beamter erhält den Auftrag, und an jenes erstattete er auch seinen Bericht. Weder das Commissorium, noch eine etwaige Instruktion geht von den Ständen aus; vielmehr erhielten diese lediglich von dem Ministerium die Acten, wenn sie von letzterem als geschlossen erachtet werden.

Diese Einrichtung erscheint nun aber nicht nur als unzweckmässig, sondern sie ist auch entschieden gegen den Sinn der Verfassungsbestimmungen über die Legitimation der Wahlen.

Was die Unzweckmässigkeit betrifft, so kann schon im Allgemeinen nicht in Abrede gezogen werden, dass es unpassend ist, wenn nicht der entscheidende Richter selbst oder ein von ihm aus seiner Mitte bestellter

1) Eine Eintheilung der Abgeordneten-Kammer in Abtheilungen, welchen auch die Vorprüfung der Wahlen zusteht, findet z. B. in Preussen und in Baden statt; in Bayern dagegen, in Sachsen und Württemberg sind eigene Einweisungs- oder Legitimations-Commissionen zu bestellen u. s. w. — Allerdings finden auch andere Einrichtungen statt, doch glücklicherweise nur selten. So besteht im Grossherz. Hessen die Bestimmung, dass die Entscheidung über die Gültigkeit der Wahlen einer aus landesherrlichen Bevollmächtigten und aus einer gleichen Anzahl von Kammermitgliedern zusammengesetzten Commission zukömmt, in welcher bei Stimmengleichheit die Ansicht der Regierungsmitglieder entscheidet! Und nach der hannover'schen Geschäftsordnung von 1840 hatte gar die Regierung die Legitimation einseitig zu prüfen und stand den Kammern nur eine Nachprüfung zu; was denn durch die Geschäftsordnung von 1850 wenigstens in etwas im Interesse des Rechtes der Kammern abgeändert ist.

Berichterstatter, sondern ein von ihm ganz Unabhängiger, der möglicherweise mit den Ansichten und Gesichtspunkten desselben gar nicht vertraut ist, die Untersuchung selbstständig führt und abschliesst. Nun aber ist die Kammer der Abgeordneten, und nur sie, Richterin in Wahlsachen, das Ministerium des Innern aber theils der Entscheidung fremd, theils lediglich nicht verbunden, etwaigen Wünschen der Kammer oder ihrer Commission nachzugeben und in solchen Richtungen seine Beamten zu instruiren. Schon aus ganz allgemeinen Zweckmässigkeits- und Rechtsgründen erscheint also das übliche Verfahren als falsch.

Diese Unzweckmässigkeit wird aber noch gesteigert, falls eine Wahl angegriffen wird wegen eines ungebührlichen Einflusses von Regierungsorganen auf deren Gang und Ergebniss. Es ist hier nicht der Ort, näher zu untersuchen, wann ein Regierungseinfluss auf eine ständische Wahl ein unerlaubter ist (richtiger Ansicht nach immer); so viel steht jedoch unter allen Umständen fest, dass es Fälle eines unerlaubten und die Gültigkeit einer Wahl ernstlichst bedrohenden Regierungseinflusses auf Wahlen geben kann. (Es mag z. B. eine Wahl durch Drohungen, Versprechungen, Fälschungen von Seiten eines Regierungsorgans zu Stande gebracht worden sein.) Ferner ist unbestreitbar, dass solcherlei Eingriffe hauptsächlich von Beamten im Ministerium des Innern begangen werden können, theils weil gerade ihnen die Besorgung der formellen Wahlgeschäfte übertragen zu sein pflegt, theils weil sie den meisten Einfluss auf das Volk haben. Endlich lässt sich selbst die Möglichkeit nicht läugnen, dass unerlaubte Einwirkungen von dem Minister selbst ausgehen oder wenigstens mit seinem Vorwissen und in seinem Sinne vorgenommen werden können. In solchen Fällen nun die Untersuchung der angefochtenen Vergehen oder Unregelmässigkeiten eben den Angeschuldigten zu übertragen, ist geradezu widersinnig.

Man wende hiergegen nicht ein, dass denn doch sicherlich die Untersuchung der angeblichen Verschuldung nie dem zunächst angeklagten Beamten selbst, sondern immer einem dritten unbetheiligten Amtsgenossen werde übertragen werden; ferner nicht, dass kein Minister wagen könne, dem ernannten Untersuchungscommissär amtliche Anweisungen zu geben, welche gegen den Zweck seines Auftrages lauten würden; endlich nicht, dass es eine ganz muthwillige Verdächtigung sei, alle und jede zu Untersuchungscommissären etwa bestellbaren Beamten als befangen und gewissenlos anzunehmen, während doch unter denselben sicher auch höchst ehrenwerthe Männer seien. — Allerdings wird wohl selbst in den übelsten Fällen so viel Anstand obwalten, dass äusserlich unbetheiligte Untersuchungscommissäre bestellt und diesen nur vorweisbare Anweisungen amtlich gegeben werden. Sodann wäre es sicher unverantwortlich, in Bausch und Bogen die Ehre so vieler Männer anzutasten, unter denen sich manche nach Kopf

und Herz auszeichnen mögen. Es kann daher ganz gerne zugegeben werden, dass diese Untersuchungen nicht nur werden äusserlich legal geführt, sondern dass auch in vielen Fällen das ganze Geschäft gewissenhaft wird besorgt werden. Allein nicht diess ist die Frage, sondern vielmehr die: ob die äussere Legalität und die Möglichkeit, dass ein vollständig gewissenhafter Beamter mit der Untersuchung beauftragt werden kann, eine Gewährleistung enthalten, dass in allen Fällen das Geschäft selbstständig, eifrig, ausschliessend mit Rücksicht auf das Recht und ohne Rücksicht auf den bekannten oder leicht muthmasslichen Willen des höchsten Vorgesetzten werde besorgt werden? Diese Frage kann nun aber in der That Niemand bejahen. — Einer Seits muss man der menschlichen Schwäche verständige Rechnung tragen. Es bedarf gar nicht der Annahme einer besonderen Schlechtigkeit, um begreiflich zu finden, dass ein untergeordneter Beamter, der in seinen Beförderungen, Versetzungen, kurz in seinen äusseren Lebensschicksalen abhängig ist von seinem Minister, einen Vortheil, vielleicht seiner Ansicht nach eine Nothwendigkeit, darin sehen wird, eine diesem Minister unangenehme Untersuchung so zu führen, dass sie kein greifbares Ergebniss erhält. Dass aber der Untersuchende ein solches negatives Resultat fast immer in der Hand hat, bedarf wohl keines Beweises. Bei Mangel an gutem Willen kann Alles völlig legal und anscheinend richtig behandelt und doch jeder zur Wahrheit führende Weg sorgfältig vermieden sein. Ist z. B. zu erwarten, dass jeder untersuchende Beamte mit Eifer und Scharfsinn Beweise dafür sammeln wird, dass sein Minister selbst und unmittelbar auf die Wahl durch Schrift oder Wort ungebührlich eingewirkt, Drohungen oder Versprechungen gemacht, vielleicht selbst den Namen des Staatsoberhauptes eingemischt hat? — Anderer Seits ist wohl zu bedenken, dass schon die blosse Eigenschaft eines Regierungsbeamten manchen Bürger, welcher eine den Minister oder einen seiner Untergeordneten belastende Angabe machen könnte, von deren Vorbringung abhalten wird. Er misstraut mit seinem natürlichen Gefühle dem schliesslichen Ergebnisse einer solchen Untersuchung und hat daher keine Lust, sich den nachhaltigen Hass seiner nächsten Vorgesetzten zuzuziehen wegen einer, wie er annehmen zu müssen glaubt, doch völlig erfolglosen Anzeige. Und so erhält auch derjenige Untersuchungsbeamte, welcher rücksichtslos seine Pflicht gethan hätte, den Stoff nicht.

Allein selbst wenn diese Unzuträglichkeiten und logischen Unmöglichkeiten nicht beständen, so würden doch die Untersuchungen über bestrittene Wahlen durch Regierungsorgane verworfen werden müssen, weil sie gegen den Sinn und die Absicht der grossen Mehrzahl der Verfassungen sind [1]).

---

1) Preussische Verf.Urk. von 1850, § 78. „Jede Kammer prüft die Legitimation ihrer

Die Kammern der Abgeordneten sollen **souveräne** Richterinnen über die Wahlen ihrer Mitglieder sein; keine Regierungsbehörde, wer sie auch sei, hat also das Recht, ihnen hierbei etwas in den Weg zu legen oder ihnen eine Meinung aufzudringen. Und diess sicher aus so nahe liegenden Gründen, dass sie einer weiteren Ausführung gar nicht bedürfen. Eine unabweisbare rechtliche Folge dieser Vorschrift ist denn nun aber, dass die Grundgesetze unmöglich die Vornahme nothwendiger, das Urtheil bedingender vorbereitender Handlungen durch Regierungsbehörden und nicht durch die Kammern wollen können. Wenn sie feststellen, nur die Kammern haben zu richten, so müssen sie auch wollen, dass nur die Kammern die zum Richterspruche führenden Schritte thun.

Somit steht denn also fest, dass das gewöhnlich befolgte Verfahren nicht nur keine besondere Sicherheit darbietet für Erfund der Wahrheit, sogar die Möglichkeit der Einwirkung des hauptsächlichsten Schuldigen offen lässt, sondern auch, dass es dem Sinne der Grundgesetze zuwiderlaufend, also verfassungswidrig ist. Ein solches Verfahren aber muss beseitigt werden. Diess verlangt die Logik und verlangt die Wahrung der Verfassungen.

Das Mittel zur Abhülfe liegt nun aber so nahe und ist so sehr in den allgemeinen Begriffen von Recht und Geschäftseinrichtung enthalten, dass nur die so häufige Erfahrung, welcher gemäss gerade das Nächste und Einfachste übersehen zu werden pflegt, seine bisherige Nichtanwendung erklärt. Es besteht nämlich

> in der Uebertragung aller zur Beurtheilung einer bestrittenen Wahl nothwendigen Untersuchungen an die betreffende Kammer.

Natürlich kann nicht wohl die ganze Versammlung die einzelnen zur Untersuchung gehörigen Geschäfte selbst besorgen [1]; — weder würde ihre

---

Mitglieder und entscheidet darüber." — **Bayerisches** Gesetz von 1850 den Geschäftsgang des Landtages betreffend, Art. 3. „Unter erhobenen Beanstandungen entscheidet die betreffende Kammer." — **Sächsische** Landtagsordnung, § 24. „Findet sie [die Einweisungs-Commission] einen Anstand, so ist der Eintritt des sich Anmeldenden in die Kammer bis zur Entscheidung des letztern zu vertagen." — **Würtembergische** Verf.Urk., § 169. „Die Legitimation geschieht beim ständischen Ausschusse." § 160. „Die Legitimation der etwa später eintreffenden Mitglieder, so wie die Erledigung der noch übrigen Legitimationsanstände geschieht bei der betreffenden Kammer." — **Badische** Verf.Urk., § 41. „Jede Kammer erkennt über die streitigen Wahlen die ihr angehörigen Mitglieder." — **Kurhessische** Gesch. Ordn. für die Landstände von 1852. Jede Kammer entscheidet über die an sie gelangenden Zweifel und Anfechtungen über die Legitimation und Zulassung ihrer Mitglieder." — **Luxemburg**'sche Verf.Urk. von 1848, Art. 58. „Die Kammer prüft die Vollmachten ihrer Mitglieder und entscheidet über die dessfallsigen Streitigkeiten." — **Oldenburgische** Verf.Urk., Art. 124. „Dem Landtage steht die Entscheidung zu über die Legitimation der gewählten Abgeordneten." U. s. w.

1) Allerdings war in England früher ein solches Verfahren üblich, indem die Zeugen in einer Wahlbeschwerde, sowie die Partheien selbst und ihre Rechtsanwälte „at the bar" gehört wurden; allein es ist dasselbe schon längst seiner Unzweckmässigkeit wegen aufgegeben. Nur in einigen Staaten der nordamerikanischen Union scheint diese Art der Untersuchung noch zu bestehen.

zahlreiche Besetzung noch ihre Zeit dieses erlauben; allein nichts hindert, einen Ausschuss damit zu beauftragen. Da wo geschäftsordnungsmässig ohnedem eine Legitimations- oder Einweisungs-Commission besteht, ist diese natürlich das geeignete Werkzeug. Aber auch wo Kammerabtheilungen die Prüfung der Wahlen obliegt und somit bei deren immerhin noch zu grossen Mitgliederzahl und vielleicht geringerer Befähigung zur Vornahme von Untersuchungsgeschäften eine andere Einrichtung nöthig ist, kann die Bestellung eines besonderen Ausschusses zur Leitung dieses Vorgeschäftes keinem rechtlichen Anstande unterliegen. In beiden Fällen wäre die Commission ein Ausschuss aus der Kammer, also im Sinne der Entscheidung durch diese; sie wäre aber auch passend zur Vornahme des Geschäftes, da sie unbetheiligt wäre bei den in Frage stehenden Handlungen, nur Interesse hätte, die Wahrheit zu finden, und sie aus Männern gebildet werden könnte, welche keinen Anstand nähmen, nöthigen Falles auch eine einem Minister unangenehme Thatsache zu erforschen. Und wenn auch je das eine oder des andere Mitglied aus Partheizwecken, aus politischer Leidenschaft oder aus persönlicher Abhängigkeit von der objectiven Wahrheit ablenken wollte, so würde es durch die übrigen Mitglieder und durch die Oeffentlichkeit ständischer Geschäfte im Zaum gehalten werden.

Nicht also, ob diese Einrichtung zweckmässig und erlaubt sei, so weit ständische Verhältnisse in Betrachtung kommen, kann in Frage stehen, sondern nur, ob sie mit der übrigen Gesetzgebung des Staates vereinbar ist, und wie sie, bejahenden Falles, im Einzelnen zu ordnen wäre?

Es scheint passend, ehe zur directen Beantwortung dieser Fragen übergegangen wird, erst anzuführen, wie die Sache in anderen constitutionellen Staaten gehalten wird, beziehungsweise gehalten worden ist. Und zwar ist natürlich nicht das Beispiel solcher Länder zu nehmen, welche mit den deutschen Staaten auf gleicher Stufe mangelhafter parlamentarischer Entwickelung stehen, sondern vielmehr solcher, in welchen das constitutionelle Princip sich vollständig durchgekämpft, damit aber natürlich auch die zu seinem Schutze und zu seiner Handhabung nöthigen Formen ausgebildet hat. Also das Beispiel von England und von Nordamerika, sowie das von Frankreich vor 1848.

In England ist die Untersuchung über bestrittene Wahlen und die Entscheidungen über solche der Gegenstand manchfacher und ausführlicher Gesetzgebung gewesen, und zwar bis in die neueste Zeit herunter [1]). Diess übrigens nicht sowohl hinsichtlich der Frage, welche hier zunächst vorliegt,

---

1) Die beiden wesentlichsten Gesetze über den Gegenstand sind die sog. Grenville-Acte von 1770; 9 Geo. IV, c. 29, und 11 und 12 Vict. c. 98. — Eine vortreffliche Zusammenstellung der über den Gegenstand bestehenden Vorschriften giebt May, Practical treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament. Ed. 3. Lond., 1855. S. 452—498.

indem das Recht und die Pflicht, über bestrittene Wahlen Voruntersuchung zu pflegen, jeden Falles seit 1624 Ausschüssen des Unterhauses unbestritten zusteht; sondern vielmehr in der Richtung, die schliessliche Entscheidung über angefochtene Wahlen von dem ganzen Hause auf kleinere Ausschüsse überzutragen und sie dadurch aus Partheifragen zu einfachen Rechtsgeschäften zu machen; ferner eine möglichst unpartheiische Zusammensetzung der Ausschüsse zu erlangen. Wie bezeichnend für das parlamentarische Leben Englands und wie so wohl überlegt und pünktlichst ausgearbeitet nun aber auch diese Bestimmungen sind, so ist doch eine nähere Angabe derselben hier nicht an der Stelle [1], und es mag nur im Allgemeinen bemerkt sein, dass die gewissenhafteste Bemühung sich kundgiebt, jeder Art von ungebührlichem Einflusse auch nur möglichen Zugang zu verschliessen. — Der zur Vornahme der Untersuchung bestimmte und für jeden einzelnen Fall besonders gebildete Ausschuss besteht aus einem Vorstande und vier Mitgliedern. Er hat, mit Ausnahme der Sonntage und höchsten Feste, täglich Sitzung zu halten bis zu Austrag der Sache, und er wird auch durch eine Vertagung nicht aufgelöst. Hinsichtlich des von ihm zu beobachtenden Verfahrens ist aber im Wesentlichen Folgendes zu bemerken: Eine Beschwerde über eine Wahl kann nur in bestimmten, vom Gesetze genau bezeichneten Fällen formeller oder materieller Rechtsverletzung eingereicht werden, und zwar nur von Solchen, welche behaupten, ein Wahlrecht bei dieser Gelegenheit zu haben, von Solchen, welche behaupten, die eigentlich Gewählten zu sein, oder von offen bei der Wahl als Bewerber Aufgetretenen. Ebenso kann eine Untersuchung nur über solche angefochtene Wahlmänner oder solche Thatsachen von dem Ausschusse geführt werden, welche bis zu einem bestimmten Tage bei dem Unterhause schriftlich angezeigt sind; eine selbstständige Weitererstreckung der Untersuchung steht dem Ausschusse nicht zu. Endlich muss, ehe irgend ein amtlicher Schritt in Betreff einer Wahlbeschwerde erfolgt, eine Summe von 1000 £ St.

---

1) Es sei nur in Kürze bemerkt, dass nicht weniger als drei verschiedene Ausschüsse bestellt werden, deren Zusammenwirken zur Entscheidung einer Wahlbeschwerde nöthig ist. Zunächst ernennt der Sprecher beim Beginne jedes Zusammentrittes des Parliamentes und für die ganze Dauer desselben einen allgemeinen Wahlausschuss (General committee of elections), bestehend aus 6 Mitgliedern. Dieser Ausschuss hat sodann eine Liste von 6 bis 12 Vorsitzenden für die besonderen Wahlausschüsse zu entwerfen (the chairmen's pannel), welche, ebenfalls während der ganzen Dauer der Session zur Uebernahme dieser Stellung verpflichtet sind. Endlich theilt ebenfalls wieder der allgemeine Ausschuss die sämmtlichen Mitglieder des Unterhauses, welchen keiner der genau bestimmten Befreiungsgründe zur Seite steht, in fünf der Zahl nach möglichst gleiche Verzeichnisse (pannels), aus welchen der Reihenfolge nach die Ausschüsse zur Untersuchung und Entscheidung der einzelnen Wahlbeschwerde gewählt werden, und zwar ebenfalls wieder durch den Allgemeinen Ausschuss. Bei allen diesen verschiedenen Handlungen sind bestimmte Termine gesetzt, die Unfähigkeits- und Entschuldigungs-Ursachen genau bezeichnet, dem Hause selbst und, wenigstens bei der Ernennung des besonderen Ausschusses, den Partheien Recusationen gestattet, kurz alle ersinnlichen Vorkehrungen getroffen, um Gesetzlichkeit und Unpartheilichkeit zu erzielen.

niedergelegt sein zur Bestreitung der sich etwa ergebenden gesetzlichen Unkosten. Innerhalb der gesetzlichen Grenzen hat nun aber der Ausschuss jedes erlaubte Mittel zur Erforschung der Wahrheit. Er kann also von den betreffenden Behörden alle Papiere und Protocolle verlangen; alle Personen innerhalb Grossbritanniens vor sich fordern; die Erscheinenden verhören und denselben einen Zeugeneid auflegen. Nichterscheinende werden verhaftet und um Geld oder mit Gefängniss gestraft; Meineidige den Strafgerichten übergehen. Zur Abhör von Zeugen in Irland mag der Ausschuss einen, aus drei dortigen Rechtsgelehrten bestehenden, Hülfsausschuss bestellen, welcher dieselben Befugnisse hat. Die Sitzungen des Ausschusses sind öffentlich, und es können Rechtsfreunde der Betheiligten auftreten. Der (nur aus fünf) Mitgliedern bestehende Ausschuss entscheidet in letzter Instanz über die von ihm untersuchte Wahl, und es wird dem Unterhause der Spruch einfach angezeigt, damit es danach eine neue Wahl anordne oder ein bestimmtes Mitglied zulasse. Wenn sich bei der Untersuchung herausgestellt hat, dass Bestechung vorkam, so muss der Ausschuss hierüber abgesondert berichten, worauf das Haus den Ausschluss des Schuldigen für die ganze Wahldauer des bestehenden Unterhauses ausspricht, und in besonders schweren Fällen wohl auch den Wahlbezirk für immer des Rechtes, ein Mitglied des Parliamentes zu wählen, verlustig erklärt. Nach einem ganz neuen Gesetze (15 & 16 Vict., c. 57) können auch in einem Falle weit ausgedehnter Bestechlichkeit beide Häuser in einer gemeinschaftlichen Adresse die Krone bitten, eine aus besonders benannten Personen bestehende Untersuchungscommission zu bestellen und über den Erfund Mittheilung zu machen.

Die parlamentarischen Einrichtungen und Gewohnheiten Englands sind bekanntlich im Allgemeinen auf die Vereinigten Staaten von Nordamerika übergegangen. So ist denn auch die Bestimmung, dass jede repräsentative Versammlung über die Gültigkeit der Wahlen ihrer Mitglieder allein zu entscheiden habe, sowohl für den Congress wie für sämmtliche gesetzgebende Versammlungen der einzelnen Staaten ausgesprochen oder doch wenigstens unweigerlich anerkannt. In einer ganzen Reihe von Staaten-Verfassungen, (nämlich in Massachusettes, Kentucky, Ohio, Louisiana, Florida, Mississippi, Alabama, Jowa und Texas,) ist ausdrücklich bestimmt, dass das Verfahren in Wahlstreitigkeiten durch eigene Gesetze geregelt werden solle; und es scheint, dass diese Vorschrift auch überall erfüllt ist. Mit einziger Ausnahme von Pennsylvanien, welchem seine Verfassung die Entscheidung durch einen Ausschuss ausdrücklich vorschrieb und wo dann das Verfahren der Grenville-Acte zum Muster diente, haben jedoch die amerikanischen Staaten nicht für nöthig erachtet, eine eigene und ungewöhnlich vorsichtige Behandlung des Gegenstandes anzu-

ordnen, sondern sie lassen streitige Wahlen in der regelmässigen Geschäftsweise erledigen. Wenn also nicht, (was allerdings auch vorkommt, freilich minder zweckmässigerweise,) die volle Versammlung die Frage selbst vornimmt und Partheien und Zeugen vor den Schranken des Hauses abhört: so wird eine Wahlbeschwerde einfach an einen gewöhnlichen Ausschuss zur Untersuchung und Berichterstattung verwiesen, die Versammlung aber entscheidet endgültig. Diese Ausschüsse haben aber ganz nach englischer Art das Recht und die Pflicht, alles zur Richtigstellung der Thatsache Erforderliche vorzukehren, also Papiere einzufordern, Zeugen zu vernehmen, die Partheien und deren rechtskundige Vertreter anzuhören. Nur sind nicht sie es, welche das Urtheil sprechen, wie diess nach der neuesten englischen Einrichtung der Fall ist; sondern sie haben nur Antrag an die volle Versammlung zu erstatten, welcher die schliessliche Entscheidung zusteht [1]).

In Frankreich war zur Zeit der parlamentarischen Regierung ein Recht für Kammer-Commissionen, selbstständige Untersuchungen (enquêtes) zu veranstalten, erst spät in Anspruch genommen worden; doch stand es schliesslich fest, namentlich auch zum Behufe der Entscheidung über streitige Wahlen. Der entscheidende Kampf mit dem, die Neuerung ungerne sehenden, Ministerium fand in den Jahren 1842 und 43 statt. Es würde zu weit führen, alle Einzelnheiten des Streites hier anzuführen; vielmehr genügt es zu bemerken, dass bei der Prüfung der Wahlurkunden im Jahre 1842 sich drei Fälle herausstellten, in welchen Wahlen durch schlechte Mittel bewirkt oder in formwidriger Weise vorgenommen worden zu sein schienen, ohne dass jedoch die Thatsachen klar genug für einen schliesslichen Ausspruch der Kammern vorlagen. Es wurde desshalb der Antrag auf eine Untersuchung durch eine eigene Kammer-Commission gestellt und er auch endlich zum Beschlusse erhoben. Die Commission begann ihre weitaussehende Aufgabe alsbald; allein erst auf dem nächsten Landtage vermochte sie ihren Bericht zu erstatten [2]).

Obgleich das Ministerium dem Unternehmen keineswegs geneigt war, und obgleich ferner in Frankreich keinerlei Gesetz oder gesetzliche Analogie für ein solches Untersuchungsverfahren von Seiten einer ständischen Commission bestand, sondern lediglich nach der Natur der Sache verfahren wurde, so fand doch das neue Unternehmen nicht den mindesten Anstand. Aus den entferntesten Theilen des Landes (z. B. Carpentras, Avignon) forderte die Commission Zeugen vor sich, welche sämmtlich erschienen und

1 Vgl. über die amerikanischen Bestimmungen Cushing, L. St., Lex Parlamentaria Americana. Elements of the law and practice of Legislative Assemblies in the U. St. of A. Bost., 1856, S. 62 flg.

2) S. Rapport fait au nom de la Commission d'Enquête électorale par M. Lanyer. Nr. 115 der Actenstücke der Abgeordnetenkammer von 1843.

ihr Verhör bestanden; und selbst die zahlreichen Beamten, welche sie vorlud, erhielten von ihren vorgesetzten Ministerien zu dem Zwecke Urlaub und ertheilten Zeugenauskunft, mit Ausnahme von zwei Unterpräfecten, welche nur im Beisein des Ministers des Innern, allein dann vollständig, vernommen werden konnten. Die Regierung legte nur gegen zweierlei Beschlüsse des Untersuchungs-Ausschusses Verwahrung ein. Erstens nämlich behauptete sie, dass Beamte nur nach erhaltenem Urlaube einer Vorforderung zu folgen berechtigt seien; ein Satz, welchen der Ausschuss grundsätzlich nicht einräumte, der aber, wie bemerkt, zu einer praktischen Anwendung nicht kam, da allen vorgeforderten Beamten Urlaub ertheilt wurde. Sodann legte die Regierung der, anfänglich beschlossenen, Abordnung von Untercommissionen an Ort und Stelle entschiedenen Widerspruch in den Weg, weil verfassungsgemäss die Kammern, und somit auch ihre Ausschüsse, nur am Sitze der Regierung bestehen und somit auch nur hier amtliche Handlungen vornehmen können; ein Grund, welchen die Mehrzahl der Commission selbst als gültig anerkannte. — Bei der sehr belebten und zur Partheisache ausartenden Berathung über den Commissionsbericht wurden zwar Klagen über einzelne Handlungen und Untersuchungsfragen der Commission vorgebracht, die Zweckmässigkeit häufiger Wiederholungen solcher Untersuchungen bezweifelt; endlich vom Ministerium die Verpflichtung von untergeordneten Beamten, über Amtshandlungen Rechenschaft gegen eine ständische Commission zu geben, beanstandet: allein das Recht zur Bestellung einer parlamentarischen Untersuchung über Wahlen ward von Niemand bestritten, und auch von Niemand die vorgängige Erlassung eines Gesetzes als nothwendige Bedingung einer rechtlichen und geordneten Wirksamkeit betrachtet. Grundsatz und Vorgang standen somit im parlamentarischen Frankreich unangreifbar fest.

Nach Beibringung dieser Beispiele mag denn zu den Fragen übergangen werden: ob ein solches Verfahren auch in einem deutschen constitutionellen Staate rechtlich erlaubt ist, und, wenn dem so ist, wie es eingerichtet werden müsste?

Die Bejahung der ersten Frage scheint nicht nur in allen denjenigen Staaten, in welchen die Verfassungsgesetze den Kammern die Entscheidung über streitige Wahlen ausdrücklich zutheilen, sondern selbst in solchen, in welchen, ohne Bestimmung einer anderweitigen Einrichtung, Stillschweigen beobachtet ist, gar keinem ernsten Zweifel zu unterliegen.

Was nämlich die erstere, weit grössere, Anzahl betrifft, so sind die Kammern der Abgeordneten gesetzlich souveräne Richterinnen über die Wahlen. Ein Richterspruch setzt aber eine stofflich möglichst vollständige, unpartheiische und, erforderlichen Falles, nach dem Verlangen des Richters ergänzte Richtigstellung der Thatsachen voraus. Allerdings ist es keine

unbedingte Nothwendigkeit, dass diese Untersuchung von dem Richter selbst oder von einem durch ihn unmittelbar dazu Bestellten geführt werde; es mag im Nothfalle auch durch Requisition einer von ihm unabhängigen Behörde geschehen. Allein handgreiflich ist, dass hierzu Niemand bestellt sein kann, dessen Thätigkeit mit mehr oder weniger Wahrscheinlichkeit den ganzen Zweck der Untersuchung und des darauf zu bauenden Spruches zu vereiteln geeignet ist; am allerwenigsten durch ein Organ, welches mit dem möglicherweise Schuldigen in Verbindung steht, von ihm abhängig ist, und gar von ihm selbst bezeichnet wird und Anleitung erhalten kann. Eine solche Vorbereitung wäre ein Hohn auf die Gerechtigkeit, eine rechtliche Unmöglichkeit. Nun ist aber oben nachgewiesen, dass bei Untersuchungen über angefochtene Wahlen durch Regierungsbeamte gerade diese Nachtheile entschieden zu fürchten sind. Es wäre also in einem solchen Falle der Spruch der Kammer leicht eine reine Willkühr, indem sie sich an das ihr verdächtige Ergebniss der Untersuchung nicht hände, oder eine unwürdige, ihr von einem Dritten, möglicherweise vom Schuldigen selbst, vorgeschriebene Legalisirung des Unrechtes. Desshalb enthält denn auch in der That weder eine der Verfassungs-Urkunden noch ein besonderes Gesetz eine dahin gehende ausdrückliche Bestimmung, und ist die bisherige, allerdings nicht zu läugnende, Uebung lediglich eine Verkehrtheit und selbst Rechtswidrigkeit, welche verlassen werden muss, so bald sie erkannt ist. — Ein in Verfassungsbestimmungen oder Gesetzen gegründetes direktes Hinderniss steht somit in den zunächst in Frage stehenden Staaten einer Untersuchung durch ständische Organe nicht entgegen. Aber es lässt sich auch kein zureichender Verhinderungsgrund aus nur unmittelbar und zufällig einwirkenden Bestimmungen ableiten. Die einzigen Vorschriften solcher Art wären etwa die nicht selten (und auch ganz zweckmässig) bestehenden Verbote der Annahme von Deputationen u. dgl. durch die Ständeversammlungen, und die, in einigen Grundgesetzen gegebene, Vorschrift, nach welcher die Kammern nur mit den Ministerien oder mit dem Gesammtministerium in amtlichen Verkehr zu treten haben. Ein Augenblick unbefangenen Nachdenkens lässt jedoch erkennen, dass diese Bestimmungen auf den vorliegenden Fall keine Anwendung erleiden. In ersterer Beziehung handelt es sich weder von «Annahme» noch von «Deputationen», sondern von der Vorforderung von Zeugen, oder von der Einforderung von Urkunden; und der ganze Zweck des Verbotes, nämlich die Bewahrung der Volksvertretung vor dem Eindringen lärmender und drohender Haufen und vor unanständigen, mindestens zeitraubenden Auftritten, ist ein völlig verschiedener. Der Gesetzgeber hat bei dieser, durch die Erfahrungen der französischen Versammlung als sehr gerechtfertigt erscheinenden, Vorsorge nicht entfernt an amtlichen Verkehr der Stände oder ihrer Ausschüsse gedacht, und es wäre eine muthwillige Verkennung seines

Willens, diesem eine Beziehung hierauf zu geben. Was aber das Gebot betrifft, nur mit den obersten Staatsbehörden zu verkehren, so bezieht sich auch dieses auf ein ganz anderes Verhältniss. Die Regierung ist gegenüber von der Volksvertretung ausschliesslich durch das Ministerium vertreten, und nur was dieses mittheilt, hat eine rechtliche Bedeutung für beide Theile. Auch steht dem Staatsoberhaupte allein die Initiative in Beziehung auf alle von Seiten der Regierung an die Stände zu bringenden Eröffnungen zu, ein Recht, welches es dann ebenfalls nur durch die verantwortlichen Minister ausübt. Untergeordnete Beamte können durch eine von ihnen ausgehende Erklärung die Regierung nicht binden, und die Stände erhalten durch eine solche keine Handhabe zu einem wirksameren Handeln. Ein amtlicher Verkehr mit solchen über Staatsangelegenheiten ist also mindestens überflüssig. Da nun überdiess die Diensthierarchie und die Disciplin durch einen Verkehr Untergeordneter mit der Ständeversammlung schwer bedroht wären; auch doch möglicherweise eine Ständeversammlung ihre blos controlirende und berathende Stellung vergessen und versuchen könnte, durch Eröffnung von Beschlüssen von Staatsstellen unmittelbar in die Verwaltung einzugreifen: so erklärt sich die fragliche Verfassungsbestimmung sehr leicht. Sie hat aber auch nur den Zweck, die Einheit und die Auctorität der Regierung zu erhalten, keineswegs aber den, die ständischen Körperschaften zu verhindern, eine ihnen ausdrücklich übertragene Handlung rechtsgültig vorzunehmen. Nun wird bei einer Untersuchung über eine streitige Wahl keine Erklärung verlangt, welche die Regierung bände, nicht in die Verwaltung durch verfassungswidrige Befehle eingegriffen, sondern lediglich Auskunft über persönliche Kenntnisse von Umständen gefordert, deren Beurtheilung in das Gebiet der ständischen Zuständigkeit gehört. Höchstens mag also aus dem Verbote eines Verkehres mit untergeordneten Beamten abgeleitet werden, dass wenn eine Untersuchung die Vernehmung eines solchen nöthig macht, die Requisition des ständischen Ausschusses durch das Ministerium zu gehen hat, eine mündliche Vernehmung aber (nach dem oben angeführten französischen Vorgange) nur in Gegenwart des betreffenden Ministers und unter Zustimmung desselben zu den Antworten vorgenommen werden muss. In der unendlichen Mehrzahl der zur Aufklärung einer Wahlbeschwerde erforderlichen Nachforschungen wird es sich aber gar nicht von einem Verkehre mit Behörden, sondern um die Aussagen von Privatpersonen handeln, die ganze Bestimmung über ständischen Verkehr mit Beamten also dabei nicht entfernt in Frage stehen. — Von Seiten der Gesetze ist somit in denjenigen Staaten, welche die Kammern ausdrücklich mit der Entscheidung über alle Wahlfragen beauftragen, das Feld nach allen Seiten hin frei.

Und nicht anders verhält es sich auch in jenen Staaten, deren Verfassungen keine ausdrücklichen Bestimmungen über die Entscheidung streitiger

Wahlen enthalten. Dass auch hier nur die betreffende Kammer zu urtheilen hat, kann keinem Zweifel unterliegen, und ist auch wohl noch nirgends einem Zweifel unterzogen werden. Die Stellung der Volksvertretung zu der Regierung verlangt diese Einrichtung gebieterisch. Leicht könnte sonst der Ausdruck des Volkswillens verfälscht, ein der Regierung unbequemer Abgeordneter unter einem scheinbaren Vorwande ausgeschlossen, die schreiendste Verletzung des Wahlrechtes gutgeheissen oder wenigstens vertuscht werden; und es wäre überhaupt die Unabhängigkeit der Volksvertretung von der Regierung schwer beeinträchtigt, wenn sie die Entscheidung über ihre Zusammensetzung von dieser zu erwarten hätte. Der Mangel einer eigenen Bestimmung kann also lediglich der Ansicht zugeschrieben werden, dass es einer solchen nicht bedürfe, weil sie sich von selbst verstehe, und weil sie überdiess fast ausnahmslos Rechtes sei in constitutionellen Staaten. Ist dem aber also, so folgt auch alles Weitere von selbst, und es gelten kurzer Hand die eben ausgeführten Sätze auch hier.

Somit kann denn zur Beantwortung der Frage übergegangen werden: wie das der Legitimationscommission der Kammer oder einer ihrer Abtheilungen zustehende Untersuchungsrecht ausgeübt und wie es namentlich in Gang zu setzen ist, wenn bisher der richtige Weg nicht eingehalten wurde, oder es an Veranlassung dazu noch gefehlt hat? — Die einfache Antwort hierauf lautet: dadurch, dass bei der ersten angefochtenen Wahl der Legitimationscommission der Auftrag zum selbstständigen und eigenen Verfahren gegeben wird, und zwar ohne weitere Anfrage bei der Staatsregierung. Die Commission fordert alsdann die von ihr für nöthig erachteten Zeugen vor; hört, wenn sie es für gut findet, die Partheien und ihre Vertreter; verlangt die von ihr gewünschten Actenstücke von dem Ministerium des Innern; und schliesslich erstattet sie ihren Bericht auf die Grundlage des von ihr Erhobenen. So ist in Frankreich verfahren worden, ohne dass man, trotz grosser Neigung dazu, es gewagt hätte, den Grundsatz und die Rechtmässigkeit des Verfahrens zu bestreiten. Sollte aber je Widerspruch von Seiten der Regierung erfolgen, so würde, diess muss von der Selbstachtung jeder Kammer gehofft werden, sie ihr Recht und die Pflicht ihrer Commission zu wahren und durchzufechten wissen. Zweckmässigkeit und Sinn des Gesetzes sind so klar auf dieser Seite, dass der endliche Sieg nicht entgehen kann. Auch das englische Unterhaus hat die eigene Entscheidung über die Sitzberechtigung seiner Mitglieder erkämpfen müssen, aber durch Beharrlichkeit der natürlichen Rechte und der nützlichen Einrichtung die Oberhand errungen.

Kaum ist es bei diesem Stande der Sache nöthig, untergeordnete Einwendungen ausdrücklich zu widerlegen, welche gegen vorstehenden Vorschlag etwa zusammengesucht werden könnten; doch mag Solches zur Wegräumung auch jedes Scheins von begründetem Widerspruche mit wenigen Worten

geschehen. — Einmal ist es möglich einzuwenden, dass die ständische Legitimationscommission ohne besonderes Gesetz nicht das Recht habe, den von ihr Vorgeforderten einen Zeugeneid abzunehmen. Die Thatsache ist richtig. Allein theils wird es, wenn erst der Grundsatz festgestellt ist und geübt wird, nicht lange an einem solchen Gesetze fehlen; die Regierung selbst muss ein solches wünschen, damit die Wahrheit um so sicherer zu Tage komme, welche ja auch ihr günstig sein kann. Theils kann man sich indessen zur Noth auch ohne Beeidigung behelfen. Die Kammer urtheilt nach moralischer Ueberzeugung und wird die ihr von ihrer Legitimationscommission mitgetheilten Angaben schon zu würdigen wissen. Auch in Frankreich fand bei Enquêten eine Beeidigung nicht statt, ohne dass sich ein merklicher Nachtheil ergab. Sollte sich aber je vor gesetzlicher Berechtigung der Ausschüsse die Nothwendigkeit einer Eidesauflage zeigen, so würde auf eine bei dem Justizministerium gestellte Forderung weder diese Behörde ihre Beihilfe versagen, noch das betreffende Gericht den Dienst verweigern können. Ein Anderes ist die Weigerung, auf Bitte eines freiwilligen Schiedsgerichts oder einer anderen willkührlich gebildeten Privatanstalt zu beeidigen, ein Anderes, wenn die Stände des Landes zu öffentlichem Zwecke den Eid verlangen. — Eine zweite denkbare Einwendung ist, dass die vorgeforderten Zeugen nicht erscheinen könnten, die Commission aber, und selbst die volle Kammer, kein Zwangsrecht gegen sie habe. Den Ständen steht allerdings an sich und ohne besondere gesetzliche Uebertragung ein Vorforderungsrecht nicht zu; allein die Gefahr, dass ein von ihnen zu Zeugnissablegung aufgeforderter Bürger nicht erscheinen werde, ist dennoch eine sehr kleine. Die gegen die Wahl als Kläger Auftretenden erscheinen natürlich unter allen Umständen; die Gegner aber sind in ihrem eigenen Interesse genöthigt, dem Beispiele zu folgen. Das Letztere gilt auch von Denjenigen, deren Erscheinung etwa von einem Ministerium abhängt. Und wenn je der Eine oder der Andere sich anfänglich weigern sollte, so würde er sicherlich der Gewalt der Oeffentlichkeit nachgeben, sobald die Commission das Hinderniss in der vollen Versammlung zur Sprache brächte. Bei der grossen französischen Untersuchung in den Jahren 1842 und 43 blieb nicht ein einziger Zeuge aus; warum aber sollte der Deutsche weniger Achtung vor dem Verlangen seiner Vertreter, weniger Vaterlandsliebe, weniger Scheu vor der Oeffentlichkeit haben? — Drittens wird vielleicht gegen die vorgeschlagene Wirksamkeit der ständischen Ausschüsse vorgebracht werden, dass wenigstens die aus der vollen Kammer gewählten Ausschüsse ausschliesslich die Mehrheit vertreten und dann das Recht zu Partheizwecken fälschen könnten. Hierauf wäre zunächst zu erwiedern, dass es nicht die Absicht ist, den Ausschüssen die Entscheidung über Wahlstreitigkeiten zu überlassen, sondern diese nach wie vor der ganzen Versammlung bliebe. In

so ferne aber allerdings auch schon bei der Untersuchung Ungerechtigkeiten begangen werden können, (und gerade zu ihrer Vermeidung wird ja die ganze Einrichtung verlangt,) wäre durch eine vereinfachte Nachahmung der neuesten englischen Einrichtung jeder Klage und selbst jedem Verdachte abzuhelfen. Ein Zusatz zu der Geschäftsordnung, welchem gemäss ausnahmsweise die Legitimations-Commissionen nicht durch Wahl, sondern durch Loos bestimmt, dieses dann aber wieder durch Recusationen der Betheiligten verbessert würde, könnte überall ohne Schwierigkeit beschlossen werden. — Endlich der Geldpunkt. Dass demjenigen Zeugen, welcher es verlangte, Entschädigung werden müsste, versteht sich; auch mag sein, dass je nachdem die angefochtene Wahl in einer Gegend des Landes vorzunehmen wäre, diese Gebühren eine bedeutendere Summe ausmachten, als die Absendung eines Regierungsbeamten erforderte. Allein eine Geldersparniss kann kein Grund sein zur Unterlassung einer zur Erhaltung der Reinheit der Volksvertretung nothwendigen Einrichtung. Und auch an der zur Leistung verpflichteten und bereiten Kasse fehlt es nicht; bis zur Feststellung einer anderweitigen Einrichtung hätte die ständische Kasse, (ohne welche keine Kammer ist und sein kann,) die Ausgabe zu tragen. Würde aber die Erfahrung zeigen, dass diess misbraucht würde zur Anstellung unbegründeter Beschwerden; oder sollte eine, an sich sicher gerechtfertigte, Abneigung dagegen bestehen, dem gemeinen Wesen einen Aufwand zuzumuthen, welcher jeden Falles durch Schuld der unterliegenden Parthei veranlasst worden: so könnte leicht mit der Zeit zu dem englischen Systeme der Hinterlegung einer entsprechenden Summe von Seiten der Beschwerdeführer gegriffen werden.

Waltet nicht Selbsttäuschung ob, so ist in dem Vorstehenden einer Seits die Zweckmässigkeit, ja Nothwendigkeit, auf der andern Seite aber die thatsächliche und rechtliche Möglichkeit der Uebertragung aller Untersuchungen über beanstandete Wahlen an Ausschüsse der betreffenden Kammern gezeigt. Es ist daher auch zu hoffen, dass bei längerer und kräftigerer Entwicklung des repräsentativen Systemes dem Gegenstande auch in Deutschland die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt, dadurch aber ein wesentlicher Fehler bisheriger Uebung verbessert werden wird. Es bedarf dabei lediglich nur eines Entschlusses, um das zunächst Wünschenswerthe zu erreichen; das Weitere wird sich dann schon finden.

7.

Beiträge zur Lehre vom Petitionsrechte in constitutionellen Staaten [1]).

Es erweckt mit Recht ein missbilligendes Staunen, wenn man, und nicht eben ganz selten, findet, dass Fragen des Staats- nnd Rechtslebens von täglicher Vorkommniss theoretisch keineswegs fest entschieden sind, und mit einemmale ein Satz, welcher bisher unbestritten aufgestellt nnd gehandhabt wurde, in Frage gestellt wird, oder dass die Gesetzgebung Einrichtungen und Rechte wieder wegräumt, welche als unzweifelhafte und für immer gewonnene Errungenschaften betrachtet werden konnten. Eine solche Unsicherheit wirft in der That theils auf das Nachdenken, auf die Logik oder auf die Ehrlichkeit der Männer vom Fache ein nicht eben schmeichelhaftes Licht; theils muss sie nothwendig ein unbehagliches Gefühl erwecken, weil nicht zu beurtheilen ist, wie weit ein neuer Zweifel um sich greifen und welche Folgen er haben kann, oder wo die Aenderungen der Gesetze stehen bleiben werden. Es darf daher sicher auch nicht vertheidigt werden, wenn ein Angriff auf einen bisher als gültig anerkannten Rechtssatz aus rechthaberischer Eitelkeit, in gedankenloser Nichtbeachtung der Folgen oder aus kleinlicher Sophistik erfolgt, und es begeht Der vielmehr eine wahre Versündigung, welcher unnöthiger und unbegründeter Weise an bisher angenommenen und als materiell vortheilhaft erprobten Lehren rüttelt und deutelt, oder im Kitzel geistreicher Eigenthümlichkeit bestehende Gesetze ändert. Namentlich ist es als das Zeichen eines ächten Staatsmannes, d. h. eines Mannes von hoher Gesinnung und von weitem Blicke, zu erachten, wenn er nicht über nächstliegenden kleineren Schwierigkeiten das grosse Ganze aus dem Auge verliert, und nicht für die Krone oder für das Volk ein wichtiges Recht in Frage stellt, um sich persönlich eine unangenehme Viertelstunde zu ersparen.

---

1) Die Grundlage dieser Abhandlung ist ein Aufsatz in der Tübinger Zeitschrift für die Staatswiss., Bd. IV, S. 137 fg.

Doch muss man auch nicht zu weit gehen in dem Tadel. — Es kann sich wohl begeben, dass eine bisher unerhörte Folgerung thatsächlich aus einer Lehre auftaucht, so dass erst itzt die Aufmerksamkeit gelenkt wird auf einen Fehler in der Begriffsbestimmung, oder dass sich wenigstens die praktische Nothwendigkeit einer Ausnahme und Beschränkung ergiebt. Oder aber mag eine neue Gestaltung der äussern Umstände, eine früher unbekannte gewaltsame Strömung der öffentlichen Meinung einer bisher unbedeutenden und unbeachteten Lehre eine Wichtigkeit geben, an welche Niemand früher dachte, und welche eine nähere Untersuchung der Grundlage um so mehr fordert, als die Folgen im Leben bedenklich sind. Auch ist es möglich, dass eine Veränderung in einem entfernten Theile der Gesetzgebung unversehens sich als einwirkend auf andere Seiten des Rechts- und des Staatslebens ausweist und eine Umgestaltung bisher unbestrittener Sätze mit juristischer Nothwendigkeit erfordert. In allen solchen Fällen ist es denn ein leicht zu ertragender Vorwurf, dass man nicht früher schon so viel Scharfsinn gehabt habe, diese Lücken, Widersprüche, Unzuträglichkeiten zu entdecken. Theils ist nun einmal kein menschlicher Scharfsinn so gross, als der des Zufalles, und ist das Leben auf die Dauer immer reicher als das Gehirn des Einzelnen. Theils ist in der Wissenschaft häufig so viel zu untersuchen und aufzuräumen, dass es in der That Entschuldigung verdient, wenn anscheinend Unbedeutendes und Fernelicgendes vor der Hand liegen blieb. Gerade je tüchtiger ein Mann ist, desto weniger kann er daran denken, seine Zeit und seine Kraft zu verwenden auf das, was keiner Hülfe zu bedürfen oder von ganz untergeordneter Bedeutung zu sein scheint. — Was aber eine ganz neue Bahnen einschlagende Gesetzgebung betrifft, so ist es ja kein unerhörter Fall, dass sich ein mit Eifer angestrebtes und allgemein als nützlich und nothwendig anerkanntes Recht bei längerer Erfahrung und schärferer Untersuchung als schädlich ausweist. Auch eine weit verbreitete Meinung kann irrig sein, und eine in vielen Staaten verwilligte Einräumung ist noch kein Beweis einer inneren oder äusseren Nothwendigkeit. Ein plötzlich eingeschlagener verschiedener Weg mag daher unangenehm anffallen und mit lauter Missbilligung betrachtet werden; allein zu untersuchen ist immerhin, ob die Neuerung nicht gerechtfertigt und selbst verdienstlich ist.

Diese Betrachtungen sind zunächst veranlasst durch die Thatsache, dass das staatsbürgerliche Petitionsrecht nach Jahrzehnten constitutioneller Uebung, und nachdem es als sich von selbst verstehend betrachtet, auch wohl mit kurzen Worten ausdrücklich anerkannt war, in mehr als Einem Staate Gegenstand von Erörterungen und selbst von Bestimmungen wurde, welche Vielen ganz unerwartet kamen und kaum möglich dünchten. So namentlich Bestimmungen des preussischen Verfassungspatents vom 3 Februar 1847; Vorschriften der Verfassung für das französische Kaiserreich

von 1852; endlich gewisse Verhandlungen in der württembergischen Abgeordnetenkammer. Diese Erscheinungen haben zwar entweder für das Leben nur eine vorübergehende Bedeutung gehabt, oder es steht wenigstens sehr dahin, wie lange sie sich als Gesetz erhalten werden; allein für die Wissenschaft sind sie immerhin eine genügende Aufforderung zu genauer Prüfung der Frage und zu einer möglichst unangreifbaren Feststellung der Lehre. — Um jedoch für den einen Gegenstand nicht allzugrossen Raum in Anspruch zu nehmen, soll nur das Petitionsrecht der Einzelnen und der Körperschaften betrachtet werden, und auch dieses nur in so ferne Bitten an Stände gerichtet sind. Es bleiben somit die Petitionen an die Regierung, sowie das Petitionsrecht der Stände selbst ausgeschlossen.

Die vorgesetzte Aufgabe aber wird wohl am sichersten zu einem Abschlusse geführt, wenn nach vorgängiger Feststellung des Begriffes des Petitionsrechtes zuerst die positiven Bestimmungen der hauptsächlichsten constitutionellen Staaten, namentlich Deutschlands, angegeben, hierauf die Meinungen der Staatsrechtslehrer über die Frage in Erinnerung gebracht, auf diese Grundlagen hin aber endlich die eben angeführten Fälle abweichender Auffassung kritisch gewürdigt werden.

1. Der Begriff des Petitionsrechtes.

Sehr häufig wird «Petitions- und Beschwerde-Recht» als gleichbedeutend oder doch wesentlich zusammengehörend dargestellt. Dies ist ein entschiedener und ein bedeutender Irrthum, durch welchen ganz schiefe Ansichten und positiv unrichtige Behauptungen erzeugt werden. Beide Arten von Forderungen sind von rechtlich ganz verschiedener Art; eine Nebeneinanderstellung derselben wird daher die Eigenthümlichkeit einer jeden, und namentlich also auch der Petitionen, zur Anschauung bringen.

Unter einer Beschwerde versteht man eine an eine Behörde gerichtete Klage über ein von einer andern Behörde angeblich erlittenes, materielles oder formelles, Unrecht. Diese Klage hat natürlich zunächst die Wiederherstellung des gekränkten Rechtes zum Gegenstande; möglicherweise auch die Bestrafung des Schuldigen. Hieraus folgt denn aber mehr als Ein wichtiger Satz.

Vorerst leuchtet ein, dass nur da, wo eine Rechtsverletzung behauptet wird, überhaupt von einer Beschwerde die Rede sein kann. Eine Forderung ist nur da am Platze, wo ein bestimmtes Recht zu verlangen besteht; in allen anderen Fällen ist blos ein Wunsch oder eine Bitte an der Stelle. Wenn also ein Bürger darüber unzufrieden ist, dass sein Vortheil nicht gehörig vom Staate gefördert werde, dass eine Lücke, ein Missgriff, eine Folgewidrigkeit in der Gesetzgebung vorliege, oder dass die allgemeinen Zustände eine gewisse Richtung nehmen; so kann er keine

Beschwerde i. e. S. anstellen, sondern nur etwa bittend und vorstellend sich an eine passende Behörde wenden [1]).

Sodann ergiebt sich, zweitens, dass eine Beschwerde eigentlich nur bei einer der angeblich rechtsverletzenden vorgesetzten Behörde eingelegt werden kann. Eine an den unrecht Handelnden selbst gerichtete Forderung würde in der Regel nur zu einem nutzlosen Zeitverluste führen, und es kann daher ihre Anstellung weder dem sich verletzt Fühlenden, noch ihre Erörterung der Behörde zugemuthet werden. Nur in Fällen etwa, wo eine mangelhafte Kenntniss der Thatsachen oder eine unverschuldete Uebereilung angenommen werden muss, ist eine Beschwerde als nichtdevolutives Mittel denkbar. Und eben so wenig kann eine Beschwerde bei einem Organe des Staatswillens angebracht werden, welche in der Frage gar nicht zuständig, zur verlangten Rechtsherstellung nicht fähig ist. Diess wäre nicht nur nutzlos, sondern geradezu widersinnig. Desshalb ist es denn auch nicht richtig, von einer bei einer Ständeversammlung angebrachten Beschwerde über eine Regierungshandlung zu reden, da die Stände kein Recht haben, in die Rechtspflege oder in die Verwaltung abändernd einzugreifen. Eine Eingabe an die Stände, welche über angebliche Verletzungen von Seiten einer Behörde klagt, ist im rechtlichen Sinne entweder eine Denunciation, damit die Ständeversammlung ihrer Seits, wenn sie es für gut findet, eine

1) Die Gränze zwischen Beschwerde und Bitte ist nur etwa da schwer zu bestimmen, wo der mit einer bestimmten Sachlage Unzufriedene die allgemeinen Staatszwecke geltend macht, um die Regierung einer Vernachlässigung derselben zu seinen Ungunsten zu beschuldigen. So z. B. wenn die Bewohner eines bestimmten Landestheiles über eine schlechtere Beschaffenheit der Communicationswege in ihrer Gegend, über die Verweigerung der nothwendigen Schulen, über mangelhaften Schutz ihres Eigenthumes gegen Gauner u. s. w. klagen, während der Staat ihnen diese Hülfen als Theil seiner Aufgabe rechtlich schuldig sei und sie auch die allgemeinen Lasten zur Erfüllung der Staatszwecke tragen, wenn somit namentlich eine Ungleichheit im Verhältnisse mit anderen Landestheilen oder Ständen und eine ungerechte Bevorzugung eines Theiles der Unterthanen vor andern, behauptet wird. Hier unterliegt gar keinem Zweifel, dass eine rechtliche Verbindlichkeit des Staates zu Rechtsschutz und zu Interesseförderung aus allgemeinen Grundsätzen nachgewiesen werden kann, auch mag es wohl gelingen, die gerade in Frage stehende Angelegenheit als logisch in dieser Staatsaufgabe begriffen darzulegen: allein der Beweis, dass im einzelnen Falle durch Unterlassung wirklich bereits ein Unrecht begangen sei, ist schwer zu liefern. Jene Verbindlichkeiten sind nämlich nur zum geringeren Theile unbedingte, sondern ihre Erfüllung hängt vielmehr von dem Verhandensein der Mittel ab, ist eine Sache der Zeit, und bei einer Unmöglichkeit gleichmässiger Leistung aller an sich nützlichen und nothwendigen Einrichtungen gehen die dringenderen und die allgemeiner vortheilhaften vor. Einer Klage über Rechtsverletzung lassen sich daher leicht mehr oder weniger schlagende Abweisungsgründe entgegenstellen, und es ist wenige Aussicht auf dem Rechtswege zum Ziele zu kommen. Desshalb werden denn auch Ständeversammlungen sich nicht leicht entschliessen, eine an sie gebrachte, bereits also in allen Regierungs-Instanzen zurückgewiesene, Beschwerde dieser Art vom streng-rechtlichen Standpunkte aufzunehmen, sondern mehr geneigt sein, sie als thatsächlich begründete Bitten zu behandeln. Nur also, wenn etwa die Forderung auf einen besonderen Rechtsgrund, z. B. auf eine bestimmte gesetzliche Anordnung ein bestimmtes Versprechen, auf eine onerose Erwerbung u. s. w., unmittelbar gestützt werden kann, ist die Benützung des Beschwerderechts practisch rathsam, sollte auch wissenschaftlich ein weiterer Kreis für dasselbe gezogen werden können.

Klage bei dem Staatsgerichtshofe, oder wie sonst die über Rechtswidrigkeiten der Behörden richtende Stelle heissen mag, anstelle; oder aber sie ist eine einfache Bitte um eine Verwendung der Stände an die Regierung, dass diese die Sache noch einmal und möglichst gründlich und gerecht würdigen lasse. An welcherlei Behörde aber eine Beschwerde i. e. S. wirklich zu richten ist, diess hängt natürlich von der Art des angeblichen Unrechtes und von der mit der Sache bisher beschäftigten Behörde ab. Es kann ein höheres Gericht, eine höhere Administrativjustizstelle, eine einfache höhere Verwaltungsbehörde anzugehen sein. Und ebenso richtet sich die Zahl der gestatteten Beschwerdeinstanzen nach der Art des in Frage stehenden Rechtes, nach den Geschäftsformen der betreffenden Behördenhierarchie u. s. w. Nicht erst der Bemerkung bedarf es dabei, dass die vorgeschriebenen Förmlichkeiten genau eingehalten werden müssen, und dass von einer schliesslich zugefügten Rechtsverletzung, somit auch von einer ständischen Behandlung der Sache, erst dann die Rede sein kann, wenn alle gestatteten Instanzen vergeblich durchlaufen sind.

Eine dritte Folge ist, dass dem Beschwerdeführer ein Bescheid von der um Recht angerufenen Behörde gegeben werden muss. Wenn ein Unterthan behauptet, dass in seiner Person das Rechtsgesetz gebeugt worden sei, und er somit Klage gegen ein Organ des Staates erhebt, ist man sowohl ihm als der von ihm beschuldigten Stelle einen Urtheilsspruch schuldig. Die Form der Beschwerde und die zu ihrer Erledigung zuständige Behörde machen in dieser Pflicht keinen Unterschied, da in jedem Falle ihre Versäumniss Rechtsverweigerung wäre. Eine untergeordnete Frage ist dabei, ob und welche Maassregeln gegen missbräuchliche Behelligung der höheren Behörden ergriffen werden sollen? Jeden Falles natürlich nur gegen offenbaren Muthwillen oder Unverstand bei nutzloser Wiederholung bereits in letzter Instanz rechtsgültig entschiedener Klagen.

Ferner ist unzweifelhaft, dass nur Derjenige eine Beschwerde anstellen darf, welcher entweder in eigenen Rechten beeinträchtigt zu sein behauptet, oder welchem eine allgemeine oder besondere Rechtswahrung eines Dritten gültig übertragen ist, und dass man also unbeauftragt sich nicht für Dritte beschweren kann. Mag es aus allgemeinen Gründen noch so sehr zu beklagen sein, dass ein Verletzter die ihm zugefügte Rechtswidrigkeit nicht bei den höheren Behörden zur Anzeige bringt und diesen dadurch keine Gelegenheit giebt, die gestörte Rechtsordnung wiederherzustellen: wenn sich der Betheiligte selbst beruhigt, so kann ihm gegen seinen Willen kein besseres Recht aufgedrungen werden. Doch hindert natürlich diese Achtung vor der Selbstständigkeit des Bürgers weder die Ansübung eines Aufsichts- und Disciplinarrechtes der höheren, auf anderem Wege von dem Unrechte eines Untergeordneten in Kenntniss gesetzten Stelle, noch auch ein Auf-

treten der Stände gegenüber von der Regierung, falls sie in dem, ihnen sonstwie zuverlässig bekannt gewordenen, Falle den Beweis einer Unordnung oder eines schlechten Geistes bei der Regierung im Allgemeinen oder bei einzelnen Theilen derselben finden. Die Stumpfheit, Feigheit oder zur Abkaufung eines erlittenen Unrechtes bereite Gemeinheit des zunächst Betroffenen kann zwar die Stände hindern, sich für ihn insbesondere zu verwenden; allein nimmermehr daran, eine von ihnen bemerkte Verfassungswidrigkeit oder Unzuträglichkeit zur Rüge zu bringen, damit namentlich aber vorbeugend gegen Wiederholungen einzutreten; noch kann die höhere Behörde dadurch unzuständig werden, Ordnung und Rechtlichkeit im Dienste aufrecht zu erhalten.

Endlich ergiebt sich, dass Ansländer eine Beschwerde nur in dem Falle anstellen und verfolgen können, wenn sie einen begründeten Rechtsanspruch auf eine Handlung oder Leistung des Staates haben. Dem ist denn aber nur in zwei Fällen so. Einmal, wenn sie mit der Regierung in ein besonderes Rechtsverhältniss getreten sind, z. B. einen Vertrag mit ihr über einen privatrechtlichen Gegenstand geschlossen haben. Zweitens, in so ferne der Staat entweder aus allgemeinen, oder aus besonders anerkannten Grundsätzen des internationalen Privatrechtes eine Verpflichtung hat, auch einem Fremden zu seinem Rechte zu verhelfen. In letzterer Beziehung kann allerdings, bei dem gewöhnlichen Mangel an bestimmten gesetzlichen Vorschriften und bei der grossen Unentschiedenheit der Wissenschaft in dieser schwierigen Lehre, im besonderen Falle Streit über das Vorhandensein der thatsächlichen und rechtlichen Voraussetzung sein; allein grundsätzlich unterliegt die Verpflichtung des Staates und somit die Berechtigung des einzelnen Fremden keinem Zweifel. Dagegen liegt es in dem Wesen der Ständeversammlung, als einer Vertretung des eigenen Volkes gegenüber von der Regierung, dass die Beschwerde eines Ausländers niemals Gegenstand einer Verhandlung von ihrer Seite sein kann. Sie ist nicht dazu bestimmt, alles und jedes Unrecht in der Welt zu verhindern, sondern nur das von der Regierung den eigenen Mitbürgern zugefügte oder angedrohte; sie hat auch nicht die Aufgabe, die Regierung in allen und jeden Beziehungen auf dem richtigen Wege zu erhalten, sondern nur in gewissen von der Verfassung näher bezeichneten Beziehungen, unter welchen das Verhältniss zu einzelnen Auswärtigen wohl nirgends in der Welt erwähnt ist. Vielmehr ist es Sache des Staates, welchem der Klagende angehört, sich seines Unterthanen in völkerrechtlicher Weise anzunehmen, falls diesem Unrecht geschehen sollte; und dieser Schutz reicht, theoretisch wenigstens, vollkommen aus, so dass auch aus allgemeinen Gründen keine Verpflichtung weiterer Hülfe nachgewiesen werden kann, wie weit immer man die

Aufgabe des Staates zur allgemeinen Weltrechtsordnung beizutragen, ausdehnen mag [1]).

1) In Betreff des **Beschwerderechtes** kann das englische (und nordamerikanische) parlamentarische Recht nur sehr bedingt als Vorgang angeführt werden. Diess aber aus mehr als Einem Grunde. Zunächst besteht einer Seits in den betreffenden Staaten eine viel grössere Möglichkeit, Regierungshandlungen vor den Gerichten anzufechten; die Zahl der Fälle, in welchen über einen Mangel an Rechtshülfe geklagt und das Einschreiten der Volksvertretung verlangt werden kann, ist somit weit kleiner. Sodann ist, anderer Seits, wenigstens in England und hier wieder insbesondere hinsichtlich des Oberhauses, keine scharfe Trennung zwischen gesetzgebender und richterlicher Gewalt. Es können also wenigstens gewisse Rechtsbeschwerden zur sachlichen Entscheidung an das Parliament gebracht werden, während sonst überall die Repräsentation nur die Befugniss zu einer Vertretung bei der Regierung hat. Endlich steht zwar innerhalb der angedeuteten Gränzen jedem Einzelnen frei, sich an die Volksvertretung um Abhülfe wegen vermeintlicher Rechtsverletzung zu wenden: allein dieses Recht und das der einfachen Bitte ist formell nicht geschieden. Alle Arten von Eingaben vom Einzelnen oder Korporationen werden gleichmässig als „Petitions“ behandelt, und sowohl die Form der Abfassung, als die Nothwendigkeit der Uebergabe durch ein Mitglied des Hauses, sodann die ganze Behandlung der Angelegenheit ist vollkommen die gleiche, welches immer der Inhalt und der Gegenstand der Schrift sein mag. Vgl. **Cushing**, Law and practice of Legislative Assemblies, S. 432 fg. — Ebenso lauten die französischen Verfassungen. Wenn sie nicht ganz schweigen über das Recht der Einzelnen, sich an die Volksvertretung zu wenden, so ist wenigstens keine Unterscheidung gemacht zwischen den verschiedenen Arten von Eingaben. Auch die Geschäftsordnungen sind in Beziehung auf die „Petitionen“ sehr unvollständig und unterscheiden nicht. — Dasselbe ist der Fall in Belgien, u. s. w. — Besser ist der Punkt geordnet in den deutschen Verfassungsurkunden, welche wenigstens ihrem bedeutenderen Theile nach Bestimmungen über das **Beschwerderecht** der Staatsbürger geben, und zwar sowohl über das Recht an sich, d. h. über die Angehung der höheren Staatsstellen, als über die Fälle, in welchen die Verwendung der Stände bei einer in letzter Instanz abschlägig ertheilten Beschwerde nachgesucht werden kann. So gestattet die **bayerische** Verf.-Urk., Tit. VII, § 21, und die **badische**, § 67, dem Bürger, eine Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte bei den Kammern einzugeben, wobei das letztgenannte Gesetz ausdrücklich noch vorhergegangene Abweisung in höchster Instanz, sodann schriftliche Einreichung vorschreibt. Vielen Beifall haben insbesondere die Bestimmungen der **württembergischen** Verf.-Urk. gefunden, und sind daher auch in mehrere später zu Stande gekommene Grundgesetze fast wörtlich übergegangen. Dieselben lauten (im § 36—38) folgendermassen. „Jeder hat das Recht, über gesetz- und ordnungswidriges Verfahren einer Staatsbehörde oder Verzögerung der Entscheidung bei der unmittelbar vorgesetzten Stelle schriftliche Beschwerde zu erheben, und nöthigenfalls stufenweise bis zur höchsten Behörde zu verfolgen. Wird die angebrachte Beschwerde von der vorgesetzten Behörde unbegründet befunden, so ist letztere verpflichet, den Beschwerdeführer über die Gründe ihres Urtheiles zu belehren. Glaubt der Beschwerdeführer sich auch bei der Entscheidung der obersten Staatsbehörde nicht beruhigen zu können: so darf er die Beschwerde den Ständen mit der schriftlichen Bitte um Verwendung vortragen. Haben sich jene überzeugt, dass diese Stufenfolge beobachtet werden und die Beschwerde eine Berücksichtigung verdiene, so ist ihnen auf ihr Verlangen von dem K. Geheimenrathe die nöthige Auskunft über den Gegenstand zu ertheilen.“ — Ganz dieselbe Vorschrift gibt § 36 der Verf.-Urk. des Königreichs **Sachsen**, nur ist hier noch beigefügt, dass es Jedem unbenommen bleibe, seine Beschwerden beim Regenten unmittelbar anzubringen. Ferner stimmt völlig überein die Verf.-Urk. des Fürstenthums **Hohenzollern-Sigmaringen**. — Kürzer, aber im Wesentlichen übereinstimmend, räumt in **Hannover** sowohl das Grundgesetz von 1833, § 39, als das Landesverfassungsgesetz von 1840, § 42, dem Bürger die Befugniss ein, sich wegen gesetz- und ordnungswidrigen Verfahrens oder wegen Verzögerung an die höheren Behörden bis endlich zur höchsten mit einer Beschwerde zu wenden. — Ebenso im G.H. **Hessen**, V.-Urk., § 81. Das Gleiche sammt der Vorschrift von Entscheidungsgründen ist gegeben in der Verf.-Urk. des Kurfürstenthums **Hessen**, von 1831, § 35 und Verf.-Urk., von 1852, § 24; ferner in der Landschaftsordnung für **Braunschweig**, § 38; der rev. Verf.-Urk. von **Oldenburg**, Art. 47, § 1; dem Grundgesetze für **Sachsen-Altenburg**, § 66; für **Anhalt-Bernburg**, § 11; **Reuss**, j. L., § 18; **Waldeck**, § 33. — Die **preussische** Verf.-Urk. enthält keine besonderen Bestimmungen über das Beschwerderecht der Bürger; dennoch besteht ein solches theils nach früheren Gesetzen, so weit von Beschwerden bei den Behörden und beim Staatsoberhaupte selbst die Rede ist,

Wesentlich von diesen Beschwerden über angeblich erlittene Rechtsbeeinträchtigungen sind nun aber verschieden die **Petitionen**. Mit diesem Namen [1]) bezeichnet man schriftliche Eingaben an eine Behörde, ausgehend von Einem oder von Mehreren, in welchen um etwas **gebeten** wird, dessen Verleihung in die Zuständigkeit dieser Behörde fällt. Dass die Bitte gewährt werden oder überhaupt irgend etwas auf dieselbe erfolgen müsse, liegt natürlich nicht in dem Begriffe der Petition, indem dem Rechte des Einen zu bitten noch keineswegs eine Pflicht des Andern zu gewähren gegenübersteht. Wird nun aber dieser Charakter der Petition als **einer Bitte** scharf im Auge behalten, so ergeben sich daraus eine Anzahl von bezeichnenden Eigenschaften derselben.

Was zuerst den **Zweck** einer Petition betrifft, so liegt es schon in dem Worte, ist aber auch durch die Stellung des Unterthanen zu der Behörde gegeben, dass dieselbe eine bestimmte Bitte enthalten muss. Ob diese Bitte an und für sich erfüllbar ist, und ob ihre Behandlung und Erfüllung gerade der angegangenen Behörde zusteht, ist eine Frage für sich; eben so mag es sein, dass der Bittende noch andere amtliche Eingaben hätte machen können, als Bittschriften, (wie z. B. gleich Beschwerden anderer Art sind): aber jeden Falles kann auf den Grund des Petitionsrechtes nur eine Vorstellung gemacht werden, welche mit einer Bitte schliesst. Daher denn blosse Auseinandersetzungen über Aufgaben der angegangenen Behörde ohne ein bestimmtes Verlangen, allgemeine Vorstellung gegen eine eingeschlagene Bahn, lobende und tadelnde Urtheile, endlich Rechtsverwahrungen gegen einen Beschluss nicht als Petitionen aufgenommen und als solche geschäftlich behandelt werden können. Die mit solcherlei Eingaben beschickte Behörde mag etwa aus denselben Belehrung schöpfen; allein nicht nur kann der Urheber keine unmittelbare Folge für sich daraus erwarten, da er selbst nichts begehrt hat, sondern es steht auch der Behörde zu, Schriftstücke, welche das Verhältniss des Schreibenden zum Angesprochenen ihrem Inhalte nach verkennen, zurückzuweisen oder unbeachtet liegen zu lassen [2]).

---

theils nach einer unbestrittenen Uebung der Kammern seit Einführung der itzigen Verfassung hinsichtlich der bei jenen eingebrachten Klagen. S. **Rönne**, Staatsrecht, Bd. I, S. 386 fg.

1) Es wird auch wohl das Wort **Adresse** gebraucht; es ist diess jedoch nicht richtig. Theils ist es ungenau, weil auch noch wesentlich verschiedene Arten von Schriftstücken so genannt werden; theils können dem gewöhnlichen Sprachgebrauche nach nur gemeinschaftliche Eingaben von Mehreren auf diese Weise bezeichnet werden, während Petitionen auch von Einzelnen ausgehen.

2) Diess ist denn auch die Uebung im englischen Parliamente. S. **Cushing**, Law and practice, S. 435 fg. Zwar wird jede Eingabe, so lange eine Bitte in ihr gefunden werden kann, als Petition behandelt, auch wenn sie etwa „memorial", „remonstrance", „declaration", selbst „protest" benannt ist: allein blose Belehrungen, Vorwürfe und (ganz folgerichtigerweise) Lobsprüche weist das Parliament als ungeeignet zurück.

Weit gezogen ist der Kreis für den erlaubten **Gegenstand** einer Petition. Derselbe mag jeder denkbare sein, welcher nur irgend im Bereiche des Staatslebens steht. Namentlich kann nicht etwa blos um Verleihung eines persönlichen Rechtes oder Vortheiles gebeten werden, sondern auch um die Berücksichtigung allgemeiner Interessen. In der Regel betreffen sogar Petitionen gerade Gegenstände der letzteren Art. Eine einzige Gattung von Wünschen bleibt ausgeschlossen, weil ihre Gewährung rechtlich unmöglich ist. Es sind diess Petitionen in Beziehung auf gerichtlich anhängige Sachen oder gegen ein rechtskräftiges gerichtliches Urtheil. Die Gerichte sind im Bereiche ihrer Zuständigkeit unabhängig, und es kann also an keinerlei andere Staatsbehörde eine Bitte um einen Eingriff in eine Handlung derselben gerichtet werden; ein rechtskräftig gewordenes Urtheil aber ist formales Recht geworden für Jedermann im Staate und für diesen selbst, eine Bitte um Abänderung desselben hat also keinen Sinn. Natürlich sind mit solchen unmöglichen Petitionen in gerichtlichen Angelegenheiten nicht zu verwechseln allgemeine Bitten über Verbesserungen in der Rechtsordnung. Anträge auf solche, mag nun eine Thätigkeit der Gesetzgebung oder eine bessere Ausübung des Oberaufsichtsrechtes der Regierung verlangt werden, stehen vollkommen frei.

Sodann unterliegt hinsichtlich der **Person** des Petitionirenden keinem Zweifel, dass die Vorbringung einer Bitte Jedem, welcher überhaupt fähig ist, seine Gedanken zu äussern, zusteht. Nicht nur macht Alter, Geschlecht und Stand keinen Unterschied, sondern es bedarf auch keiner besonderen persönlichen Beziehung zum Gegenstande der Bitte. Es kann eine Passivlegitimation zur Sache von Petitionären nicht verlangt werden. Ueber Rechtsansprüche darf allerdings nur Derjenige Entscheidung und Aenderung verlangen, welchem sie zustehen; allein eine Bitte mag Jeder über jeden Gegenstand und für jeden Dritten stellen, selbst ohne dessen Willen und Auftrag. Es kann, je nach den persönlichen Verhältnissen des Bittenden und nach seinen Beziehungen zum Gegenstande der Bitte, höchst ungeeignet, lächerlich, vorlaut oder unklug sein, dass gerade dieser Einzelne diese Bitte stellt: allein unrecht ist es an sich nicht. Auch ein Ausländer mag unzweifelhaft eine Petition einreichen. Ist auch der Staat zur Erfüllung der Wünsche desselben grundsätzlich nicht verbunden, so wäre es doch eben so unbillig als unklug, nicht einmal seine Bitte anzuhören. Auch die Zahl der zu gleicher Zeit und um denselben Gegenstand Bittenden macht keinen Unterschied. Die Vereinzelung einer Bitte ist kein Grund zur Annahme eines Ungrundes derselben; der Umstand aber, dass Viele das Gleiche wünschen, sicherlich keine Veranlassung zur Verweigerung des Gehöres, und es kann ein Bürger sein Petitionsrecht nicht dadurch verlieren, dass es ein Anderer auch ausübt. Endlich ist noch das Bestehen eines besonderen

Rechtsverhältnisses zwischen dem Staate und dem Bittsteller kein Hinderniss für die Vorbringung jeglicher Art von Bitte. Dass jenes Verhältniss durch die Eingabe einer einseitigen Petition nicht verändert wird, versteht sich freilich von selbst; allein es ist auch dadurch die Ausübung eines natürlichen Rechtes nicht untersagt. So mag z. B. der Beamte immerhin Petitionen über jeden beliebigen Gegenstand, namentlich auch über Angelegenheiten seines Amtes selbst, eingeben; nur bleibt er natürlich nach wie vor in seiner rechtlichen Stellung und zur Erfüllung der übernommenen Pflichten verbunden. Selbst ein Strafgefangener mag petitioniren, nur ohne Verletzung der Sicherheit und vorgeschriebenen Ordnung des Hauses. Die einzige Ausnahme ist hinsichtlich der Mitglieder der bewaffneten Macht des Staates zu machen, wegen der grossen und unmittelbaren Gefahren, welche für die Disciplin aus den Berathungen über öffentliche Angelegenheiten und für die ganze Staatsordnung aus der Einmischung des Heeres in die öffentlichen Angelegenheiten entstehen könnten. Es ist daher gerathen, für die unter den Waffen Stehenden die Einreichung von Petitionen ganz zu untersagen, so weit dieselben nicht rein persönlicher und privatrechtlicher Natur sind, Bitten über Dienstverhältnisse aber auf den Dienstweg zu verweisen.

Durchaus nicht nothwendig ist es, dass der Gegenstand einer Petition bereits in Geschäftsbehandlung bei der angegangenen Behörde steht oder dieselben voraussichtlich in naher Zeit beschäftigen wird. Vielmehr ist es sehr häufig der, ganz verständige, Zweck einer Petition, eine Frage in Anregung zu bringen, welche ohne einen solchen Anstoss vielleicht ganz geschlummert hätte; oder den Beweis zu liefern, dass ein, grösserer oder kleinerer, Theil des Volkes etwas wünscht, was bis jetzt nicht in der Gedankenrichtung der Behörde lag. Ein vernünftiger Mensch wird freilich unterlassen, eine Bitte zu stellen, welche voraussichtlich nicht einmal einen vorbereitenden oder mittelbaren Erfolg haben könnte: allein ein rechtliches Hinderniss steht Dem nicht entgegen, welcher gegen diese Klugheitsregel auf seine Kosten handeln will. Auch liegt es keineswegs im Begriffe der Petition, dass um Beseitigung eines bereits begangenen Unrechtes oder erlittenen Schadens gebeten wird. Eine blosse Bitte kann allerdings, wenn sie einer Beschwerde vorgezogen wird, auch bei einer Rechtsverletzung gestellt werden; allein in der Regel sind nur Wünsche auf Verbesserungen der Gegenstand von Petitionen. Und wenn sie je Klagen über bisherige Fehler vorbringen, so geschieht es nur zum Zwecke der thatsächlichen Belegung der Bitte.

Hinsichtlich der mit einer Petition anzugehenden Behörde leuchtet der Satz ein, dass ohne Widersinn keine Bitte gestellt werden kann, welche der Gebetene gar nicht die Befugniss hat zu erfüllen. Die anzugehende Behörde muss also immer zuständig sein; freilich nicht in dem

Sinne, dass sie den Gegenstand der Bitte selbst und unmittelbar in's Leben einzuführen vermöchte, sondern nur so, dass sie die zunächst gestellte Bitte erfüllen kann. In so ferne kann also eine Petition allerdings auch an eine ständische Körperschaft gerichtet werden, indem dieselbe zwar in der Regel nicht den letzten Zweck der Bitte unmittelbar und in eigener Machtvollkommenheit bewilligen, wohl aber einleitende Schritte verschiedener Art thun kann. Natürlich hat die vorzutragende Bitte auf diese Stellung Rücksicht zu nehmen: und wenn es also z. B. allerdings nicht zulässig, weil rechtlich nicht möglich, wäre, eine Ständeversammlung zu bitten, dass sie eine gewisse Verwaltungsmaassregel selbst einführe: so kann sie gar wohl in einer Petition angegangen werden, bei der Regierung auf diese Maassregel mit den ihr zu Gebote stehenden Mitteln hinzuwirken. Im Uebrigen macht es keinen Unterschied im Petitionsrechte, ob die anzugehende Behörde höher oder niederer in der Diensthierarchie gestellt ist; wenn sie nur zuständig ist zu Erfüllung der zunächst an sie gerichteten Bitte. Es mag allerdings Sitte sein, hauptsächlich diejenigen Bittschriften, welche an den Regenten selbst oder an die Stände gerichtet sind, «Petitionen» zu nennen; allein nichts hindert, Petitionen auch an untergeordnete Stellen zu richten. Wenn also z. B. eine Anzahl von Gemeindegenossen in einer schriftlichen Eingabe ihre Ortsobrigkeit um die Gewährung einer Gunst oder um die Verbesserung einer Einrichtung bittet, so fällt diess ganz unzweifelhaft unter den Begriff der Petition.

Dass von bestimmten Formen der Petitionen, von Fatalterminen u. dgl. nicht die Rede sein kann, versteht sich von selbst. Rechtlich kann eine Bitte zu jeder Zeit und in jeder Weise gestellt werden; und nur Erwägung der Klugheit ist es, das Vorbringen auf solche Weise sachlich einzurichten, dass der Erfüllung wo möglich dadurch Vorschub zugeht, sowie Sache des gesunden Menschenverstandes, den Gebetenen nicht durch die Art des Auftretens zurückzustossen. Ob der Petitionär zum näheren Belege seines Vorbringens Beweisstücke beifügen will, ist lediglich seine Sache; von einer in der Sache selbst liegenden Ungebürlichkeit den Beweis einer vorgebrachten Behauptung zu liefern, kann nicht die Rede sein. Dagegen erfordert es eben so wenig einen Beweis, dass weder in der Abfassung noch dem Inhalte nach die Gesetze der Gedankenäusserung verletzt werden dürfen, und diess zwar sowohl in Beziehung auf die Regierung und ihre Organe, als auf Privatpersonen. Das Recht zu bitten ist nicht gleichbedeutend mit der Befugniss zu injuriiren, verläumden, Majestätsbeleidigungen zu begehen. Zuweilen sind Bestimmungen gegeben über die Verwendung von Stempelpapier, über die Nothwendigkeit eines Beiberichtes bestimmter Behörden, über die Bedingungen persönlicher Ueberreichung u. dgl.; allein diese Vorschriften berühren den Kern der Sache nicht, sondern haben entweder nur

eine fiscalische Bedeutung oder beabsichtigen sie, nutzlosen Zeitverlust zu verhüten. Und wenn in vielen Staaten die Erinnerung an Missbräuche, welche namentlich in der französischen Revolution mit sogenannten Petitionen getrieben wurden, häufig zum Verbote einer persönlichen Ueberreichung der Bittschriften an Ständeversammlungen bewogen hat, so geht diese Formvorschrift nicht aus dem Wesen der Petitionen hervor, sondern aus dem Wunsche, störende und aufregende Vorfälle von den Sitzungen entfernt zu halten, und vielleicht aus einem Misstrauen in den Muth grösserer Versammlungen.

Weil eine Petition nichts ist, als eine Bitte, kann von dem Uebergebenden eine Antwort nicht als Recht verlangt werden. Unzweifelhaft ist es für die Staatsbehörden Sache der Billigkeit und der Klugheit, auf die bei ihnen eingereichten Petitionen eine Entscheidung mitzutheilen; und noch mehr wird jede Ständeversammlung es für ihre sittliche und politische Pflicht erachten, denjenigen Bürgern, welche sich mit Bitten an sie gewendet haben, Auskunft über den hierauf gefassten Beschluss zu geben: allein eine rechtlich nothwendige Folge der Bitte an sich ist es nicht. Und nichts wäre unrichtiger, als von der theils sich von selbst verstehenden, theils überdiess durch positive Gesetze bestätigten Verpflichtung zu einer schriftlichen, mit Entscheidungsgründen versehenen Entschliessung auf eine Rechtsbeschwerde ohne Weiteres zu schliessen auf eine gleiche Verbindlichkeit bei blossen Petitionen. Dagegen kann es freilich auch keinem Zweifel unterliegen, dass es vollkommen gestattet ist, eine nicht beantwortete und selbst eine entschieden abschlägig beschiedene Petition bei jeder dem Bittsteller passenden Gelegenheit, und zwar so oft er will, zu wiederholen. Nicht nur erschöpft sich das Recht zu bitten keineswegs mit der einmaligen Ausübung, sondern es zeigt ja selbst die tägliche Erfahrung, dass anfänglich ungünstig aufgenommene Bitten bei Wiederholung und etwa unter veränderten Umständen schliesslich Berücksichtigung finden.

Uebrigens ist, zur Vermeidung von Missverständnissen, eine Bemerkung beizufügen. Im Vorstehenden ist blos von den Beschwerden und den Petitionen der Bürger die Rede, welche diese je nach den Umständen an eine Regierungsstelle oder an eine ständische Körperschaft (ganze Versammlung, einzelne Kammer oder Ausschuss) richten; und es wird auch nur diese Art von Eingaben, und zwar zunächst die Petition, den Gegenstand der gegenwärtigen Erörterungen bilden. Doch mag allerdings kurz daran erinnert werden, dass im Rechte der constitutionellen Staaten auch die von den Ständen an die Regierung gerichteten Beschwerden und Petitionen eine nicht unbedeutende Stelle einnehmen. Die Berechtigung zu ihrer Beschliessung und Uebergabe pflegt in den Verfassungsurkunden mehr oder weniger ausführlich bestimmt zu sein, und dass sie vielfach Gegen-

stand der Thätigkeit versammelter Stände sind, ist Jedem bekannt. Im Uebrigen bieten sie kaum eine Eigenthümlichkeit dar; sondern es verhält sich vielmehr mit ihnen wie mit den oben besprochenen Eingaben der Einzelnen an die Regierung oder an die Stände selbst. Also auch von den Ständeversammlungen werden Beschwerden erhoben bei Gesetzesverletzungen oder sonstigen Missständen, auf deren Abstellung sie zu dringen berechtigt sind; Petitionen aber in solchen Fällen, in welchen weder die Regierung in formellem Unrechte ist, noch die Stände eine verfassungsmässige Befugniss zur Durchsetzung ihres Beschlusses anzusprechen haben. Welcherlei Gegenstände verständigerweise und mit Aussicht auf Erfolg den Inhalt der einen oder der andern Art von Eingaben machen können, wird natürlich durch den allgemeinen Berechtigungskreis der Stände bestimmt; und es ist hier nur so viel im Allgemeinen zu bemerken, dass es zu einer ständischen Thätigkeit keineswegs nothwendigerweise einer eingelangten Beschwerde oder Petition eines Einzelnen bedarf. Von selbst aber versteht sich, dass sich Stände mit Eingaben beider Art nur an die oberste Regierungsgewalt selbst, nie aber an untergeordnete Behörden wenden können. Wenn im Uebrigen die einzelne ständische Schrift nicht immer gerade mit dem Namen Beschwerde oder Petition bezeichnet, sondern gerade hier oft die Bezeichnung «Adresse» gebraucht wird, so ändert diess lediglich nichts in der Sache, und gewöhnlich wird sogar in den Verfassungsurkunden das Recht der Stände zu solchen Eingaben ausdrücklich als «Beschwerde»- und als «Petitions»-Recht bezeichnet und unterschieden.

2. Die positiven Bestimmungen über das Petitionsrecht.

Wenngleich es unsere Absicht ist, zunächst nur zwei das Petitionsrecht der Bürger betreffende Fragen unten näher zu erörtern, so ruhen doch auch diese auf allgemeinem Grunde, und es trägt daher jeden Falles zum sicherern und freiern Blicke über den Gegenstand bei, wenn die Bestimmungen der verschiedenen Grundgesetze über das Petitionsrecht in constitutionellen Staaten in's Gedächtniss gerufen werden. Und zwar sind wohl nicht blos die Satzungen der deutschen Staaten kennenswerth, sondern auch die fremder, soweit solche einen Einfluss auf vaterländische Gesetzgebung gehabt haben können.

Es ist, dem geschichtlichen Verlaufe gemäss, mit Fremdem zu beginnen.

Wie in der Regel bei allen Bestimmungen über staatsbürgerliche Rechte und über Einrichtungen eines Verfassungsstaates, so kann und muss auch hier auf England zurückgegangen werden. In diesem classischen Lande geordneter Freiheit war es schon seit dem Beginne repräsentativer Einrichtungen unbestrittene Uebung, dass die Unterthanen Petitionen nicht blos an den König, sondern auch an die beiden Parliamentshäuser einreichten, und

es war das Recht so ganz als ein selbstverständliches betrachtet, dass man es niemals für nothwendig erachtete, durch ein besonderes Gesetz für dessen Sicherstellung zu sorgen [1]). Allerdings sind in der Zeit der Partheikämpfe unter den Stuarts Vorkehrungen gegen Missbräuche getroffen worden [2]); allein in der Regel werden dieselben itzt nicht mehr beachtet, sondern es bestehen nur formelle Geschäftsregeln. Die meisten derselben sind von untergeordneter Bedeutung, wie z. B. die Vorschriften über die Art der Niederschreibung, der Unterschriften u. dgl. Andere greifen tiefer ein, sind aber doch nur Folgen der einmal bestehenden Behandlungsweise, und können keinen Anspruch auf Nachahmung machen; so das Verbot, einer Petition alsbald die Beweisstücke beizufügen, während die Bitte vielmehr darauf gerichtet sein muss, mit dem Beweise des Vorgebrachten gehört zu werden. Von hauptsächlicher Bedeutung aber sind folgende Grundsätze: dass Jeder, wer nur überhaupt im Stande ist, seinen Willen verständlich auszudrücken, berechtigt ist, eine Petition einzureichen; dass Niemand für einen Andern unterzeichnen darf; dass die Sprache anständig und den Regeln des Verfahrens im Parliamente angemessen sein muss; dass eine Petition nur durch ein Mitglied des Hauses eingereicht werden kann, welches der Versammlung für die Aechtheit der Eingabe und der Unterschriften nach seinem besten Wissen und Glauben und für die Anständigkeit der Fassung mit eigener Verantwortlichkeit einsteht, sich auch mit dem Inhalte so weit vertraut gemacht hat, dass über die Annehmbarkeit der Eingabe, etwa nach vorgängiger näherer Befragung des übergebenden Mitgliedes, im Allgemeinen entschieden werden kann. Das sachliche Verfahren über eine Petition beginnt erst, wenn über die Annahme bejahender Beschluss gefasst und die Bittschrift selbst verlesen worden ist [3]).

Von England ging das Petitionsrecht auch auf seine Kolonieen über, und so namentlich auf Nordamerika. Welchen Gebrauch dessen Einwohner von ihrem Petitionsrechte zu machen wussten, ist aus der Geschichte der Selbstständigwerdung der Vereinigten Staaten sattsam bekannt; und so ist

1) Die grosse Autorität in parlamentarischen Dingen, Hatsell, spricht sich (Bd. III, S. 240) über das Petitionsrecht folgendermaassen aus: „Bittschriften von Mitunterthanen, anzunehmen, zu hören und zu bedenken ist, falls dieselben anständig übergeben werden und nicht absichtlich verletzenden Inhaltes sind, eine Pflicht, welche allen Bestimmungen und Geschäftsregeln voranging, die das Haus zu seiner eigenen Bequemlichkeit verfasst haben mag. Natürliche Gerechtigkeit und das Gesetz des Landes verlangen diess." 1 W. et M. st. 2, c. 2, ordnen das Recht der Petition an die Krone.

2) 13 Car. II. st. 1, c. 5. Ohne die Billigung von drei Friedensrichtern oder der Mehrzahl der Grossgeschworenen auf dem Lande, oder des Lordmaiors, der Aldermen und des Gemeinderathes (common council) in London soll keine auf eine Aenderung in Staat oder Kirche gerichtete Petition von mehr als 20 Personen unterzeichnet, auch keine von mehr als 10 Personen überreicht werden, bei Strafe an Geld und Freiheit.

3) Ueber das englische Petitionsrecht s. May, Law and privileges of Parliament; ferner, sehr ausführlich, Cushing, Law and practice of legisl. assemblies, S. 432 fg.

nicht zu wundern, dass die Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Nordamerika Bestimmungen über die Eingabe von Petitionen enthält, welche dem Bürger selbst noch mehr Freiheit einräumen, als die englischen Gesetze. Es ist nämlich festgesetzt, dass der Congress gar nicht befugt ist, je ein Gesetz zu erlassen, welches das Recht des Volkes, sich friedlich zu versammeln und an die Regierung Petitionen zu richten, beschränkte [1]). — Aehnliche Vorschriften enthält auch bei weitem die Mehrzahl der Verfassungen von Gliederstaaten der Union; und nur die Grundgesetze Virginiens, der beiden Carolina's, Georgiens und Louisianas haben eine ausdrückliche Erwähnung nicht für nothwendig erachtet.

Vielfache und sehr abweichende Bestimmungen über das Petitionsrecht folgten nun in den verschiedenen französischen Verfassungsurkunden, welche seit dem Jahre 1791 in raschem Wechsel einander ablösten. Auch in diesem Punkte ging bei dem Ausbruche der Staatsumwälzung die Freiheit über das richtige Maass und überstürzte sich. Namentlich war es die Gestattung der persönlichen Uebergabe von Petitionen, welche zu den entsetzlichsten Missbräuchen führte oder wenigstens den äusserlich gesetzlichen Weg zu solchen bahnte. Sobald wieder Ordnung zurückkehrte, war es daher auch das Bestreben der Gesetzgebung, hier Sicherheit zu schaffen, und in dieser Richtung beharrt sie denn auch bis heute. — Das Uebel begann schon frühe. In der Verfassung von 1791 ist zwar nur unter den «natürlichen und bürgerlichen Rechten», welche gesichert sein sollen, mit kurzen Worten aufgeführt: die Freiheit, an die eingesetzten Behörden Bittschriften zu richten, die von einzelnen Personen unterzeichnet sind [2]); allein da schon in der am 29. Juli 1789 beschlossenen Geschäftsordnung die Nationalversammlung gestattet hatte, dass Petitionen zwar in der Regel von den damit beauftragten Mitgliedern zu übergeben seien; dass aber auch Nichtmitglieder, welche eine Bittschrift persönlich übergeben möchten, sich an einen der Thürhüter wenden dürfen und nun von diesem an die Schranke werden geleitet werden, wo ein Secretär die Eingabe unmittelbar entgegenzunehmen habe: so führte bekanntlich das Eindringen von wirklichen oder angeblichen Bittstellern sehr bald zu Unfug und selbst zu Gräueln, unter welchen die drei ersten Versammlungen selbst schwer zu leiden hatten, und gegen welche vergeblich schon vor Abschluss der ersten Verfassung Hülfsmittel gesucht wurden. Dass eine Verbesserung nicht schon in der Verfassung von 1793 erfolgte, versteht sich von selbst, da ja gerade dieses Aufreizen drohender Massen ein Einflussmittel für die Gewalthaber jener Zeit war; vielmehr wurde

1) Const. of the U. St., Amend., art 1. — Ueber die vom Congresse hinsichtlich der Petitionen befolgte Geschäftsordnung s. Jefferson, Manual of parliam. practice, S. 63 fg. und Cushing, a. a. O. Das Verfahren ist wesentlich das englische.

2) Verfass. von 1791, Abschn. 1, 3.

hier noch bestimmter und allgemeiner ausgesprochen, dass das Recht bei den öffentlichen Behörden Gesuche anzubringen, in keinem Falle untersagt, aufgehoben oder beschränkt werden könne [1]). — Schon mit der Verfassung von 1795 trat jedoch eine andere Richtung ein; zunächst freilich nur in ziemlich schüchterner Weise. Es wurde nämlich jetzt [2]) bestimmt: dass es allen Bürgern freistehe, den öffentlichen Gewalten Petitionen zu übergeben, dass aber dieselben nur von unverbundenen Einzelnen gemacht werden dürfen und keine Gesellschaft in ihrem Gesammtnamen eine solche vortragen könne, Obrigkeiten ausgenommen, und auch diese nur über Gegenstände, welche sie als solche betreffen. Ueberdiess wird den Petitionären bedeutet, dass sie nie die den öffentlichen Behörden schuldige Achtung vergessen dürfen. — Das Gleiche, nur kürzer, ordnete auch die Verfassung von 1799 an. Sie gestattete nämlich lediglich nur Petitionen von Einzelnen (pétitions individuelles) und, wie es scheint, keine persönliche Einreichung [3]). — Noch entschiedener war das Letztere ausgesprochen in der Karte von 1814 und in der, in diesem Punkte nicht geänderten, Verfassung von 1830, während hier auf die Vereinzelung der Bittsteller kein Gewicht mehr gelegt ist. Die Bestimmung lautet nämlich folgendermaassen: Alle Petitionen an die eine oder die andere Kammer müssen schriftlich abgefasst sein: es ist gesetzlich verboten, sie persönlich und an den Schranken zu übergeben [4]). — Nur mit kurzen Worten aber in sehr weitem Umfange setzte die republikanische Verfassung von 1848 das Petitionsrecht fest. Unter den den Bürgern gewährleisteten Befugnissen ist nämlich aufgeführt: das Recht Petitionen einzureichen (de pétitionner), und dabei, wie für das Recht der Association, freiere Gedankenäusserung u. s. w., bemerkt, dass die Ausübung der Befugniss keine Gränzen habe (?) als die Rechte oder die Freiheit Dritter und die öffentliche Sicherheit [5]). Ausführlicher waren die Bestimmungen der Geschäftsordnung [6]), welche vorschrieb, dass alle Petitionen schriftlich bei dem Präsidenten der gesetzgebenden Versammlung einzureichen seien und nicht persönlich an den

1) Verfass. von 1793, Erklärung der Menschen- und Bürger-Rechte, Nr. 32.

2) Verfass. von 1795, Tit. 14, § 364.

3) Verfass. von 1799, Art. 83. — Das Verbot persönlicher Eingaben von Petitionen ist ohne Zweifel ausgesprochen in den Worten: toute personne a le droit d'adresser des pétitions individuelles; die Auslegung ging jeden Falles dahin.

4) Karte von 1814, Art. 53; Karte von 1830, Art. 45. — Nicht ohne Interesse ist es, die betreffende Stelle in den Napoleon'schen Zusatzartikeln von 1815 zu kennen. Sie lautet in Art. 65 folgendermaassen: Das Petitionsrecht ist allen Bürgern zugesichert. Jede Petition ist individuell. Die Petitionen können theils an die Regierung, theils an die beiden Kammern gerichtet werden; jedoch müssen auch letzterere an S. M. den Kaiser überschrieben sein. Sie werden den Kammern unter der Gewähr eines Mitgliedes, welches sie empfiehlt, eingereicht. Sie werden öffentlich verlesen; und wenn die Kammer sie in Berathung zieht, so werden sie dem Kaiser durch den Präsidenten überbracht.

5) Verf. vom 4. Nov. 1848, Art. 8.

6) Geschäfts-Ordnung vom 6. Juli 1849, Art. 90—95.

Schranken übergeben werden dürfen; dass dieselben sodann (ohne alle weitere Untersnchnng) in ein Verzeichniss eingetragen und nun zur Berichterstattung an einen eigens bestellten Petitionsausschnss oder, falls sie einen vorliegenden Gesetzesentwurf betreffen, an den diesen hehandelnden Ausschuss ahgegehen werden sollen; endlich dass der Petitionsausschnss alle Woehe, in der Regel der Reihefolge der Nummern nach Berieht über die Eingaben zu erstatten hahe [1]). — Sehr merkwürdig sind endlieh die jüngsten Bestimmungen der französischen, ewig ändernden Gesetzgebung. So gut als ganz beseitigt ist nämlich das Petitionsrecht (wie so manehes andere staatshürgerliche Recht) in der Verfassung vom 2. Dec. 1852. Kurz ist, in Art. 45, bestimmt: «das Petitionsrecht wird heim Senate ausgeüht; an den gesetzgebenden Körper können keine Petitionen gerichtet werden».

Auffallenderweise enthält die spanische Cortes-Verfassung von 1812 keinerlei Bestimmnngen über das Petitionsreebt; nur in dem Titel X, welcher von der Beohachtnng und Abänderung der Verfassnng bandelt, ist (in § 373) hestimmt, dass «jeder Spanier das Recht hahe, den Cortes oder dem Könige Vorstellnngen zu machen nnd die Beobachtnng der Verfassung zu verlangen.» Doch ist alsbald (§ 375) beigefügt, dass so lange die Verfassung nicht acht Jahre lang in allen ihren Theilen in Wirksamkeit gewesen, keine Ahänderung irgend eines Artikels derselben in Antrag gebracht werden dürfe.

Doch es ist endlieh Zeit sich den deutschen Gesetzgehungen zuzuwenden. Dieselhen sind aber dreifacher wesentlich verschiedener Art.

Die erste Abtheilung hegreift diejenigen Grundgesetze, welche des Petitionsrechtes der einzelnen Bürger gar keine Erwähnnng thun. Man sollte eine solche Lücke kaum erwarten. Nichts wäre üherflüssiger, als erst noch nachweisen zu wollen, dass die früheren ausländischen Verfassnngen, namentlich aber die französisehe Karte von 1814, den entschiedensten Einfluss auf den Inhalt nnd die Richtung der deutschen, seit dem J. 1814 allmählig entstandenen, Grundgesetze hatten. Um so auffallender ist es denn, dass kaum Eine der in den ersten Jahren zu Stande gekommenen vaterländischen Verfassnngsnrkunden üher das Petitionsrecht irgend Verordnung trifft, während doch, wie im Vorstehenden gezeigt, in vielen ältern Grundgesetzen dasselhe festgestellt war. Weder die hayerische Verfassung, noch die württemhergische, die badisehe, die nassauisehe, die sachsen-hildhurghausisehe von 1818, die eohnrgische von 1821, die meiningisehe von 1829, die sehwarzbnrg-sonderhansisehe von 1830, die lippe-detmoldisehe von 1819 enthält irgend eine Bestimmung darüher; und anch unter den späteren folgt wenigstens noch die k. säehsisehe Verfassungsurkunde diesem Beispiele. Einige dieser

1) Geschäfts-Ordnung vom 6. Juli 1849, Art. 90—95.

Gesetze geben zwar Bestimmungen über ein staatsbürgerliches Beschwerderecht, allein sie übergehen das Petitionsrecht mit Stillschweigen. Dass übrigens dieser Mangel an einer ausdrücklichen Bestimmung nicht aus der Absicht hervorging, den Bürgern das Recht zur Einreichung von Petitionen zu verweigern, sondern im Gegentheile aus der Ansicht, dass etwas sich so ganz von selbst Verstehendes einer besondern Anerkennung nicht bedürfe, beweist nicht nur die tägliche, unangefochtene Uebung in allen diesen Staaten, sondern in der Regel auch der Inhalt der ständischen Geschäftsordnungen, welche die Art und Weise des Verfahrens beim Einlaufe von Petitionen ohne Weiteres zu ordnen pflegen. Nur die bayerische Gesetzgebung machte hiervon eine Ausnahme, indem Artikel 54 der Geschäftsordnung der Kammer der Abgeordneten von 1831 die Bestimmung enthielt, dass «andere Eingaben an die Kammer, als diejenigen, zu welchen die Staatsbürger und Gemeinden, um ihre constitutionellen Rechte zu wahren, verfassungsmässig befugt seien, folglich alle Eingaben, welche keine Beschwerde über Verletzung der genannten Rechte enthalten, sondern irgend einen andern Gegenstand betreffen, kurzweg zu den Acten zu legen seien». Aber auch in Bayern besteht, dieser unzweckmässigen Vorschrift unerachtet, das Petitionsrecht in voller Uebung [1]).

Eine zweite Anzahl von Grundgesetzen enthält ausdrückliche Anerkennung des Petitionsrechtes. Mit einer einzigen Ausnahme sind es theils solche, welche kurz nach dem Jahre 1830 zu Stande kamen, theils die durch die Bewegungen des Jahres 1848 hervorgerufenen oder abgeänderten. In beiden Zeitpuncten gab wohl weit weniger das Beispiel auswärtiger Gesetze den Anstoss [2]), als vielmehr der allgemeine Eifer für Feststellung und Erweiterung der Volksrechte. Weil aber das Petitionsrecht dem Grundsatze der Souveränetät unmittelbar nicht gefährlich erschien, hat in der Regel auch spätere Reaction und Octroirung den einmal aufgestellten Satz nicht weiter angefochten.

Die einzige ältere deutsche Verfassung, welche das Petitionsrecht ausdrücklich anerkennt, ist die sachsen-weimar'sche von 1816. Hier ist nämlich in § 110 bestimmt: Wenn irgend ein Staatsbürger, welcher zwar durch den Landtag mitvertreten wird, aber nicht selbst Volksvertreter ist, ein Gebrechen, dessen Abstellung das allgemeine Wohl zu erfordern scheint, bemerkt, oder ein nach seiner Ansicht zum Besten des Landes gereichenden Vorschlag aufgefasst hat; so bleibt es ihm unbenommen, davon den Landtag

1) S. Pözl, Bayerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., S. 75 fg.

2) An solchen hat es übrigens allerdings nicht gefehlt. Es lautet z. B. der Art. 21 der belgischen Verfassungsurkunde fogendermaassen: Jeder hat das Recht an die öffentlichen Behörden Petitionen zu richten, welche von Einzelnen oder Mehreren unterzeichnet sind; doch haben nur Behörden das Recht in Gesammteigenschaft Petitionen abzufassen.

oder den Vorstand in Kenntniss zu setzen. — Diese Bestimmung wurde denn auch beibehalten bei der Revision der Verfassung im Jahre 1850, (§ 46); nur wurde noch die Absendung von Deputationen an den Landtag untersagt.

Alle übrigen ausdrücklichen Feststellungen des Petitionsrechtes sind später als das Jahr 1830.

So bestimmte denn die *kurhessische* Verfassungsurkunde von 1831, in § 35, dass es «den einzelnen Unterthanen, sowie ganzen Gemeinden und Körperschaften, freigelassen sei, ihre Wünsche und Bitten auf gesetzlichem Wege zu berathen und vorzubringen;» die oetroirte Verfassung von 1832 aber ändert hieran nichts ab.

Das herzogl. *sachsen-altenburgische* Grundgesetz von 1831 gestattet, § 66, dass «Wünsche und Anträge der einzelnen Landesunterthanen zur Beförderung des Gesammtwohls einer Gemeinde zunächst dem Ortsvorsteher zur Erwägung und Berichtigung vorzulegen seien; wohlgemeinte Vorschläge und Wahrnehmungen zum Besten des ganzen Landes oder einzelner Theile aber unmittelbar an die höchste Stelle gelangen können, wo sie jeder Zeit zur Erwägung werden gezogen werden; doch aber auch an die Landschaft gerichtet werden können.»

In gleicher Weise setzte das *hannöverische* Grundgesetz von 1833, § 39, fest, dass «den Unterthanen das Recht zustehe, in angemessener Form und in gesetzlicher Weise Bitten an den König, an die allgemeine Ständeversammlung, sowie an die Landesbehörden zu bringen.» Nur ist angeordnet, dass mehrere Gemeinden und Corporationen über Angelegenheiten, in Ansehung deren sie nicht ohnedem in einem verfassungsmässigen Verbande stehen, keine gemeinschaftlichen Gesuche übergeben dürfen. — Und diese Bestimmungen sind auch in dem Landesverfassungsgesetze von 1840 anerkannt worden.

Die *braunschweigische* Landschaftordnung von 1832 gibt, § 38, ausdrücklich zu, dass «Jedermann in seiner Angelegenheit schriftliche Bitten an den Landesfürsten und die Landesbehörden in vorschriftmässiger Weise und in vorschriftmässiger Ordnung richten darf.»

Sodann wurde auch noch in die neue *schwarzburg-sondershausische* Verfassung von 1841 das Petitionsrecht (ausdrücklich gesondert vom Beschwerderecht) aufgenommen. Nach § 51 sollte jedem Unterthanen das Recht zustehen, in angemessener Form und auf vorgeschriebenem Wege seine Bitten und Wünsche an die Landesbehörden, so wie auch an den Fürsten selbst, gelangen zu lassen. — Und als die im Jahre 1849 abermals umgeänderte Verfassung dieses Recht ausdrücklich auf Petitionen an die Stände ausdehnte, wurde hieran im Jahre 1852 nicht wieder gerüttelt.

Eine zweite Veranlassung zur Feststellung des Petitionsrechtes gab, wie

bereits oben angedeutet wurde, die Bewegung des Jahres 1848. Die Freiheit zu bitten war zwar nicht in den zuerst veröffentlichten Grundrechten, wohl aber in der Reichsverfassung festgestellt worden. «Jeder Deutsche — hiess es in § 159 — hat das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden an die Behörden, an die Volksvertretungen und an den Reichstag zu wenden. Dieses Recht kann sowohl von Einzelnen als von Corporationen und von Mehreren im Verein ausgeübt werden; beim Heere und der Kriegsflotte jedoch nur in der Weise, wie es die Disciplinarvorschriften bestimmen.» Ausserdem fand sich in der, selbst noch früher ungeänderten, Luxemburger Verfassung eine ähnliche Satzung. Die Wirkung zeigte sich in manchen neuen Landesverfassungen, selbst in solchen, welche erst nach wiedererstarkter Regierungsgewalt zu Stande kamen.

In Artikel 28 der luxemburgischen Verfassungsurkunde von 1848 war Jedem das Recht gegeben, sich durch Bittschriften, seien sie von Einem oder von Mehreren unterzeichnet, an die öffentlichen Behörden zu wenden. Nur öffentliche Stellen sollen übrigens das Recht haben, im Namen einer Gesammtheit zu sprechen. — Die abgeänderte Verfassung von 1856, Art. 27, wiederholt einfach die Bestimmung.

Fast mit denselben Worten anerkannte das Verfassungsgesetz von Anhalt-Bernburg, 1850, das Petitionsrecht (§ 11); nur ist hier der Eingaben an die Landstände ausdrückliche Erwähnung gethan. — Das Gleiche fand dann statt in den Verfassungen für S. Coburg und Gotha, von 1852, § 48; für Oldenburg, von 1852, Art. 48, § 1; für Waldeck, von 1852, § 33; Reuss j. L., von 1852, § 15.

Endlich hat auch Preussen, welches noch in dem Patente von 1847 für den vereinigten Landtag jede Art von Petitionen an denselben ganz untersagt hatte, das Recht dazu in seiner Verfassung von 1850 anerkannt. Art. 32 lautet nämlich: «Das Petitionsrecht steht allen Preussen zu. Petitionen unter einem Gesammtnamen sind nur Behörden und Corporationen gestattet.» Zu bemerken ist dabei noch, dass nach Art. 35 diese Bestimmungen (wie noch einige andere über staatsbürgerliche Rechte) auf das Heer nur in so ferne Anwendung finden, als militärische Gesetze und Disciplinar-Vorschriften nicht entgegenstehen.

Dass auch die ephemere österreichische Verfassung von 1849 (Grundrechte, § 6,) das Petitionsrecht anerkannte, ist immerhin als eine Erinnerung, möglicherweise als ein später wieder aufzugreifender Vorgang zu bemerken.

Eine dritte Kategorie endlich begreift diejenigen Grundgesetze, welche zwar des Petitionsrechtes der Einzelnen Erwähnung thun, allein in einem demselben abgeneigten Sinne und um mehr oder weniger bedeutende Beschränkungen desselben anzuordnen.

Zunächst gehört hieher die Verfassungsurkunde des Grossherzogthums Hessen. Nachdem unter den allgemeinen staatsbürgerlichen Rechten weder ein Beschwerde- noch ein Petitionsrecht der Einzelnen aufgeführt ist, wird im § 81 das Beschwerderecht der Corporationen dahin bestimmt, dass sich solche bei den Ständen beschweren können, wenn sie in Hinsicht ihrer individuellen Interessen sich auf eine unrechtliche oder unbillige Weise für verletzt oder gedrückt halten; sodann aber beigefügt: «Ein Petitionsrecht der Einzelnen und der Corporationen in Hinsicht allgemeiner politischer Interessen, welche zu machen blos den Ständen gebührt, findet nicht statt, und Vereinigung Einzelner oder ganzer Corporationen zu einem solchen Zweck ist gesetzwidrig und strafbar.»

Nicht ganz so weit gehend, aber doch immerhin noch sehr beschränkend, sind sodann die Vorschriften in § 7 des für Holstein octroirten Verfassungsgesetzes von 1854. Es wird hier unterschieden zwischen Petitionen Einzelner und gemeinschaftlicher Eingaben Mehrerer. Jene sind unbedingt gestattet sowohl in Staats- als in Privatangelegenheiten, an die Regierungsbehörden und an die Stände. Gemeinschaftliche mündliche oder schriftliche Anbringen stehen dagegen nur den verfassungsmässigen Vertretern gesetzlich anerkannter Corporationen zu, und auch diesen nur in den eigenen Angelegenheiten der Corporation, nicht in allgemeinen Landesangelegenheiten. Nicht nur jede andere Versammlung zu solchen Zwecken, sondern auch jede Unterschrift Mehrerer unter einer Petition in öffentlichen Angelegenheiten ist strafbar.

Auch in einigen bereits wieder erlassenen Grundgesetzen finden sich ähnliche dem Rechte der Bitte wenig günstige Vorschriften.

So namentlich in den, allerdings wegen Vermischung des Beschwerderechts und des Petitionsrechts nicht ganz klaren, Vorschriften der Verfassungsurkunde für das Fürstenthum Hohenzollern-Sigmaringen. Dieselben setzten nämlich fest, dass sowohl jeder Einzelne als ganze Corporationen berechtigt seien, schriftliche Beschwerden und Gesuche an die Ständeversammlung zu bringen, wenn sie sich in ihrem Rechte verletzt oder bedroht halten. Gesuche und Anträge an den Landtag hinsichtlich solcher Interessen, welche nicht die inneren Landtagsangelegenheiten betreffen, waren dagegen für ungültig erklärt.

Und von grosser Bedeutung war es endlich seiner Zeit, dass sich auch Preussen in früheren Versuchen zur Umgestaltung seines öffentlichen Rechtes den Gegnern des Petitionsrechtes auf das Entschiedenste angeschlossen hatte. In dem Patente vom 3. Februar 1847 war nämlich, § 20, angeordnet, dass Bitten und Beschwerden bei dem Vereinigten Landtage von Anderen als Mitgliedern desselben weder angebracht noch zugelassen werden dürfen.

Und endlich ist noch zu erwähnen, dass auch die deutsche Bundes-

Versammlung in der Zeit ihrer ängstlichen zurückdrückenden Thätigkeit für gut gefunden hatte, wenigstens in Beziehnng auf eine gewisse Art nnd Form von Petitionen ein Veto einzulegen. In dem Bnndesbeschlusse vom 13. Oktober 1831 war nämlich ausgesprochen, dass das Sammeln von Unterschriften zu gemeinschaftlichen Vorstellungen oder Adressen über gemeinschaftliche Angelegenheiten des Bundes, als ein die Auctorität der Bundesregierungen und die öffentliche Ruhe und Ordnung gefährdender Versuch, auf die gemeinsamen Angelegenheiten und Verhältnisse Deutschlands einen ungesetzlichen, mit der Stellung der Unterthanen zu ihren Regierungen und dieser letzteren zum Bunde unvereinbaren Einfluss zu üben, erscheinen, und daher alle dergleichen Adressen als unstatthaft werden zurückgewiesen werden. Dieser Beschluss ist jedoch, als zu den unter dem 3. April 1848 vom Bunde wieder aufgehobenen Ausnahmsgesetzen gehörig, nicht mehr in Gültigkeit [1]).

Es sieht also auch in diesem Theile des öffentlichen Rechtes bunt genug aus in Deutschland. Ist zwar die Einräumung eines Petitionsrechtes der Einzelnen und der Corporationen die weit überwiegende Regel, entweder gestützt auf die Natur des Staatsbürgerrechtes und der Repräsentativverfassung oder auf ausdrückliche Satzungen: so sind doch auch nicht unbedeutende Ausnahmen gemacht und mancherlei Modificationen beigefügt. Und nichts wäre daher unrichtiger, (wie freilich fast immer,) als von den Zuständen und Gesetzen des einen Landes ohne Weiteres Schlüsse ziehen zu wollen auf das positive Recht eines andern. In jedem einzelnen Falle muss auf die eigene Grundlage zurückgegangen werden.

3. Die Ansichten der Rechtslehrer über das Petitionsrecht.

Unbestreitbar ist viel geschehen zur wissenschaftlichen Erörterung und Systematisirung des constitutionellen Staatsrechtes, sowohl des allgemeinen als des positiven. Doch finden sich auch noch bedeutende Lücken in dieser Literatur, und zwar oft solche, welche man in der That nicht vermuthen sollte, und die sich nur aus der denn doch im Ganzen nur kurzen Zeit des Bestehens der betreffenden Staatsgattung und also auch ihrer theoretischen Bearbeitung erklären lassen.

Kaum aber dürfte eine in diese Lehre einschlagende Frage eine solche geringe Beachtung von Seiten der Theoretiker bis jetzt erhalten haben, als das Petitionsrecht der einzelnen Bürger; somit ein Recht, das täglich ausgeübt wird, sehr häufig zu umfangreichen Verhandlungen in den Ständeversammlungen führt, das in manchen Kammern für so wichtig erachtet wird, dass regelmässige wöchentliche Sitzungen der Erledigung der einzelnen Fälle

1) Unentschieden lässt diess übrigens Zöpfl, D. Staatsrecht, 4. Aufl., Bd. II, S. 652.

gewidmet werden, das somit vor vielen anderen die Aufmerksamkeit hätte auf sich ziehen können und sollen. Sogar in denjenigen Werken, welche zunächst zur Hand genommen zu werden pflegen, wenn man sich über eine Frage des öffentlichen, namentlich des constitutionellen, Rechtes Rath erholen will, sucht man vergeblich selbst nach dem Namen. So z. B. in B. Constant's Cours de politique constitutionelle; in Zachariä's Vierzig Büchern, in Rotteck's Vernunftrecht, in Jordan's Versuch, in Aretin's constitutionellem Staatsrechte. Ja, was vielleicht noch weniger zu begreifen ist, selbst in manchen Bearbeitungen des positiven Staatsrechtes solcher deutschen Länder, deren Gesetze Bestimmungen über die Ausübung des Petitionsrechtes enthalten, ist dasselbe nicht abgehandelt. Zur Noth findet sich das Petitionsrecht der Ständeversammlung erwähnt, nicht aber das der Bürger. So z. B. in den sämmtlichen Werken über das bayerische Staatsrecht, mit einziger Ausnahme Pözl's. Auch Klüber hat nur ein kurzes, in seiner Allgemeinheit ganz unrichtiges, Wort, und als einzige Belegstelle nur einen Zeitungsartikel. — Es ist diess sicherlich nicht lobenswerth. Und wollte man etwa entschuldigend vorbringen, dass sich das Recht zu bitten viel zu sehr von selbst verstehe, als dass es noch einer Erörterung bedürfe, so würde schon ein Blick auf die im Vorstehenden angeführten, gewiss verschiedenartig lautenden, Gesetzesstellen eines Bessern belehren. Vielmehr muss gerade im Gegentheile behauptet werden, dass wenn das Gesetz einen Punkt, weil er sich von selbst verstehe, überging, es um so mehr Sache des Theoretikers ist, ihn klar zu erweisen und rechten Ortes in das System des Rechtes einzufügen.

Und wenn noch wenigstens unter dem, was vorhanden ist, eine den ganzen Gegenstand umfassende Arbeit wäre! Allein dem ist nicht so. Es liegen ausser den Bearbeitungen einiger positiven Gesetzgebungen und den betreffenden sehr kurzen Erörterungen in den neuesten Werken über das allgemeine deutsche Staatsrecht hauptsächlich nur einige Artikel in encyklopädischen Werken vor, welche natürlich nach ihrem Zwecke und nach dem ihnen gewidmeten Raume keinen Anspruch auf Vollständigkeit und tieferes Eingehen machen können und wollen. Zur Ehre der Staatsrechtslehrer sei übrigens bemerkt, dass unter Denen, welche sich mit der Frage beschäftigen, auch nicht ein einziger ist, welcher sich gegen das Petitionsrecht oder auch nur für eine Beschränkung desselben erklärte.

In der englischen Literatur besteht keine Schrift, welche den Gegenstand eigens behandelte, sei es vom rein theoretischen, sei es vom positiven Standpunkte aus, und erst in der jüngsten Zeit hat das Petitionsrecht in den allgemeinen Werken über das dortige Staatsrecht eine genügendere Beachtung erhalten. Lange waren einige wenige und ungenügende geschichtliche

Sätze Blackstone's [1]) das Einzige; nnd so ganz nnhedentend sie anch waren, wurden sie doch sclavisch an anderen Orten wiederholt, — so z. B. von Stephen. Delolme schwieg ganz; und anch in Bnrn's allmählig zu einer unermesslichen Vorrathskammer gesetzlicher und rechtlicher Einrichtnngen aufgeschwollenem Handbnche für Friedensrichter findet sich, obgleich zur Anfgahe des Werkes gehörig, der Gegenstand nicht abgehandelt. Die erste ansführlichere Darstellnng des Petitionsrechtes gab May in seiner trefflichen Erörterung des Parliamentsrechtes (Buch II, Kap. 19); aber natürlich, wie es das Wesen seiner Anfgabe mit sich brachte, hanptsächlich in formeller Beziehung und jeden Falles nur so weit das Parliament dabei betheiligt ist. Später hat dann anch Bowyer in seinem Systeme des englischen Staatsrechtes [2]) die Frage in's Ange gefasst.

Fast noch weniger fanden die Amerikaner Grund zu einer Erörterung; sie erachteten, dass sich die Sache von selbst verstehe. «Unmöglich kann das Petitionsrecht verweigert werden, sagt Story knrzweg [3]), so lange nicht der Geist der Freiheit vollkommen verschwunden und das Volk so ganz herabgewürdigt ist, dass es keines der Vorrechte freier Männer mehr anszuüben vermag.» — Itzt allerdings hat Cnshing in seinem höchst umfassenden Handbuche des amerikanischen (nnd englischen) Parliamentsrechtes [4]) das Recht der Bitte in grosser Ansführlichkeit dargestellt, und zwar nicht blos das formelle Verfahren in den gesetzgebenden Versammlungen in Beziehung auf dasselbe, sondern auch allgemeine Grundsätze. Doch ist von einem Eingehen in die einzelnen Rechtsfragen bei ihm keine Rede.

Etwas reicher ist die Bearbeitung von Seiten der Franzosen. Abgesehen von der parlamentarischen Thätigkeit in der verfassunggebenden Versammlung [5]) haben hier einzelne Schriftsteller über das Landesstaatsrecht den Gegenstand schärfer in's Auge gefasst. — So ist denn namentlich Cormenin einer der Ersten, wo nicht der Erste, welcher das Petitionsrecht der Einzelnen überhaupt in das System des öffentlichen Rechtes eingeführt hat. Derselbe eröffnet in seinem nicht genug zu preisenden Werke üher das Verwaltnngsrecht [6]) die Erörternng der positiven französischen Gesetzgehung

1) S. dessen Commentaries, Buch I, Kap. 1, gegen das Ende.

2) S. Bowyer, G., Commentaries nn the constitutional law ef England. Lond., 1846, S. 431.

3) S. Story, Commentaries on the Constitution of the U. St., Bd. III, S. 745.

4) S. Cnshing, L. St., Elements of tbe law and practice of Legislative Assemblies. Bost., 1856, S. 436—478.

5) S. die Verhandlungen über das Petitionsrecht vom 9. Mai 1791 und folgenden Tagen in der Choix de rapports etc., Bd. V, S. 224 fg. Es handelte sich ven der Entwerfung eines Gesetzes zur Verhütung von Missbräuchen, das aber zum wichtigsten Theile an der Abneigung der äussersten Widerspruchsparthei scheiterte. Bezeichnend für die völlig verschrobenen Ansichten jener Zeit ist, dass das Petitieniren von Behörden und Gesellschaften untersagt werden wollte, „weil das Volk nnr diejenigen Rechte abtreten dürfe, welche es nicht selbst anszuüben im Stande sei."

6) Cermenin, Droit administratif, Art. Pétitions.

über das Petitionsrecht und seine eigenen Forderungen an die Kammern zu dessen gehöriger Beachtung mit gewöhnlicher Schärfe und glücklicher Wortwendung: «Das Petitionsrecht ist ein verfassungsmässiges Recht, gesichert durch die Karte und Jedem zustehend. Die Petition bringt staatliche, literarische, kirchliche, wissenschaftliche, gesetzgeberische und Verwaltungswünsche an das Tageslicht, oder sie leihet Klagen eine Stimme. Mittelst derselben besteigt der Letzte der Proletarier die Rednerbühne und spricht auf ihr öffentlich zu ganz Frankreich. Mittelst derselben kann der Franzose, wenn er auch nicht Wähler, nicht wählbar, vielleicht nicht einmal Staatsbürger ist, die Initiative ergreifen wie ein Abgeordneter, wie die Regierung selbst, theoretisch wenigstens gesprochen. Mittelst desselben kann der in seinem Rechte oder in seinem Interesse gekränkte Bürger vor die Stellvertreter des Landes treten und verlangen, was er glaubt, dass ihm gebühre, sei es als Gnade, sei es als Recht; vortragen, was ihm missfällt. Es gibt also utopistische Petitionäre, bittende Petitionäre, streitsüchtige Petitionäre.» — Auch Paillet hat in seinem Staatsrechte die Frage in's Auge gefasst, doch mit weniger Schärfe und Gründlichkeit, als manchen andern Punkt [1]). — Mit vieler Wärme nimmt sich H. de St. Albin des allgemeinen Petitionsrechtes, dem er als Abgeordneter seine besondere Thätigkeit zuwendete, auch als Schriftsteller an [2]). «Das Petitionsrecht», sagt er unter Anderem, «ist keineswegs blos durch das positive Gesetz geschaffen; man darf vielmehr behaupten, dass es vor jeder Verfassungsurkunde und jedem Gesetz da ist; es ist ein wesentlicher Bestandtheil des constitutionellen Staates. Es ist in der That das Wenigste, dass sich die Bürger an ihre Mandatare mit der bescheidenen Bitte wenden dürfen, Wünsche, Ansichten und Klagen vorzutragen. Oder wäre eine solche demüthige Bitte etwa eine Handlung des Ehrgeizes, etwas Maassloses?» Die Absicht dieses Schriftstellers ist, und gewiss mit allem Fuge, dahin gerichtet, die Kammern und die Ministerien zu einer wirklich in's Leben tretenden und beständigen Achtung dieses letzten Rechtes der Bitte zu bewegen. Es mag sein, dass er sich in seinem Eifer zuweilen zu unausführbaren Vorschlägen verirrt, (so z. B., wenn er in der Kammer verlangte, dass bei dem Anfange jeden Landtages die Minister eine ausführliche Rechenschaft über alle ihnen zugewiesenen Petitionen ablegen sollen;) allein es kann nur nützen, wenn die Aufrechthaltung des Rechtes und seine möglichst praktische Beachtung eingeschärft wird. Es ist so leicht, einen Bittenden abzuweisen. — Endlich noch haben die Darsteller des itzt geltenden kaiserlichen Staatsrechtes des kleinen Ueberbleibsels von Petitionsrecht, welches die Verfassung von 1852 anerkennt, Erwähnung

1) S. Paillet, Droit public français, p. 1106 sq.

2) S. den Artikel Pétition in dem Dictionnaire politique par Garnier Pagès, éd. 2, pag. 714 fg.

gethan; freilich ohne wissenschaftliche Ausführung oder gar Kritik, zu welchen die Umstände nicht angethan sind. So Laferrière in seinem System des öffentlichen Rechtes [1]) und Block in dem Wörterbuche des Verwaltungsrechtes [2]).

Unter den Deutschen hat ohne Zweifel Welcker die ausführlichste Erörterung gegeben [3]). Es bedarf wohl nicht erst der Bemerkung, dass hier eifrig für das Recht gesprochen, seine Bedeutung und seine Heiligkeit lebhaft behauptet wird; aber auch für Darstellung der positiven Bestimmungen im Bunde und in den einzelnen deutschen Staaten ist manches Material gesammelt. — Sodann widmet Bluntschli dem Petitionsrechte einen eigenen Abschnitt [4]), sowohl dessen Bestand aus allgemeinen Gründen erweisend, als die Bedingungen der Ausübung aufzählend. Beschwerderecht und Petitionsrecht ist übrigens nicht scharf getrennt, und der politischen Seite mehr Rücksicht geschenkt als der rechtlichen. — Anerkennende Erwähnung verdient sodann, dass die neueren Bearbeiter des positiven allgemeinen deutschen Staatsrechtes dem Gegenstande grössere Aufmerksamkeit geschenkt haben, als ihm früher zu Theile wurde. Nachdem noch Klüber des Petitionsrechtes kaum Erwähnung gethan hatte, erörtert nun Zachariä [5]) denselben ausdrücklich, wenn schon nur in den allgemeinsten Umrissen, übrigens mit ausdrücklicher Scheidung der Rechte der Beschwerde und der Bitte. Ausführlicher ist Zöpfl [6]), welcher — jedoch nicht in bestimmter Sonderung der beiden Rechte — die Bestimmungen der einzelnen Staaten angiebt und dieselben zu allgemein geltenden Grundsätzen zu verwenden sucht. Endlich stellt auch Held [7]) die verschiedenen positiven Bestimmungen übersichtlich zusammen. — Von den Bearbeitern der einzelnen deutschen Landesstaatsrechte aber hat Rönne die einschlagenden Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde [8]), Pözl die der bayerischen [9]), Weiss des grossh. hessischen Grundgesetzes [10]), Murhard die des kurhessischen [11]), endlich der Verf. der gegenwärtigen Abhandlung die des württembergischen erörtert [12]).

1) Laferrière, Cous de droit public et administratif. Éd. 4, Par., 1854, Bd. I, S. 72.
2) Block, Dictionnaire de l'administration franç., Art. Pétitions.
3) S. Staatslexicon, 2. Aufl., Bd. X, S. 556 fg.
4) Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, 2. Aufl. Bd. II, S. 515 fg.
5) Zachariä, H. A., Deutsches Staats- und Bundesrecht, 2. Aufl., Bd. I, S. 429.
6) Zöpfl, Deutsches Staatsrecht, 4. Aufl., Bd. II, S. 548 fg.
7) Held, System des Verfass.-Rechtes, Bd. II, S. 621 fg.
8) Rönne, Staatsrecht der preussischen Monarchie, Bd. 1, S. 386 fg.
9) Pözl, Bayerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., S. 75 fg.
10) Weiss, System des Verfassungsrechtes des G.H. Hessen, S. 232.
11) Murhard, Grundlage des jetzigen Staatsrechtes des Kurf. Hessen, Bd. I, S. 354 fg.
12) Mohl, Staatsrecht des K. Württemberg, 2. Aufl., Bd. I, S. 424 fg.

4. Kritik ungewöhnlicher Bestimmungen und Aufstellungen.

a) Die Bestimmungen des preussischen Patentes vom 3. Februar 1847.

Kaum hat eine andere Bestimmung der preussischen Verordnungen über die Bildung eines Vereinigten Landtages und eines Vereinigten ständischen Ausschusses so grosses Aufsehen gemacht, als das (oben, S. 241 bereits angeführte) gänzliche Verbot der Einreichung von Petitionen an den Landtag. Diess namentlich aber auch desshalb, weil mit dieser Beseitigung des Bittrechtes der Unterthanen noch weitere Bestimmungen in Verbindung standen, welche dem Landtage oder dem Ausschusse selbst die Anbringung von Bitten vor dem Throne im höchsten Grade erschwerten. Es war nämlich in § 13 des Patentes noch weiter angeordnet, dass zwar Bitten und Beschwerden, welche innere Angelegenheiten des ganzen Staates oder mehrerer Provinzen betreffen, von dem Vereinigten Landtage vorgelegt werden dürfen, dagegen Bitten und Beschwerden, welche die einzelnen Provinzen betreffen, den Provinzial-Landtagen vorbehalten bleiben sollen; in § 21, dass Bitten und Beschwerden, welche vom Könige einmal zurückgewiesen worden seien, von der nämlichen Versammlung gar nicht, und auch späterhin nur dann erneuert werden dürfen, wenn dazu neue Gründe sich ergeben; in § 16, dass Bitten und Beschwerden nur dann zur Kenntniss des Königs gebracht werden können, wenn sie in beiden Versammlungen (des Herrenstandes und der Abgeordneten der Ritterschaft, der Städte und Landgemeinden) berathen seien und sich in jeder derselben mindestens zwei Drittheile der Stimmen dafür ausgesprochen haben; endlich in § 5 der Verordnung über die periodische Einberufung des Vereinigten ständischen Ausschusses, dass diesem das Petitionsrecht in demselben Umfange zustehe, wie dem Vereinigten Landtage, jedoch mit Ausnahme aller Anträge, welche eine Veränderung der ständischen Verfassung betreffen. Dabei ist noch zu bemerken, dass nach den sämmtlichen Gesetzen über die Anordnung von Provinzialständen diesen die Vorbringung von Bitten und Beschwerden nur aus den besonderen Interessen der Provinzen und der mit ihnen verbundenen Theile gestattet war, individuelle Bitten und Beschwerden von dem Landtage an die Behörden oder an den König gewiesen werden mussten, und nur, wenn Mitglieder des Landtages von den Bedrückungen einzelner Individuen bestimmte Ueberzeugung erhalten haben sollten, sie den Antrag stellen durften, dass sich der Landtag bei dem Könige um Abstellung verwende [1]).

Somit hatten denn die einzelnen Staatsbürger keinerlei Art von Recht, Petitionen an den Vereinigten Landtag oder an den Vereinigten ständischen

1) S. Simon, Preussisches Staatsrecht, Bd. II, S. 186.

Ausschuss einzureichen; und zwar eben so wenig, wenn sie eine Bitte in eigenen privativen Angelegenheiten vorzulegen gehabt hätten, als wenn der Gegenstand allgemeiner Art, z. B. ein staatsbürgerliches Recht oder ein staatliches Interesse, gewesen wäre. Selbst Beschwerden über Rechtsverletzungen wurden nicht zugelassen. Und auch nicht einmal mittelbar, durch Uebersendung an ein Ständemitglied, welches die Sache aufnähme und einen Antrag darauf gegründet hätte, konnten Petitionen an die beiden allgemeinen Versammlungen gebracht werden, da dieselben lediglich nur die allgemeinsten Landesangelegenheiten zum Gegenstande ihrer Bitten machen durften. Wenn ihnen untersagt ist, sich der Wünsche ganzer Provinzen anzunehmen, so konnten sie natürlich noch viel weniger die von einzelnen Bürgern vorgebrachten berathen und vor den Thron bringen. Wenn also je Einzelne oder mehrere Vereinte eine Zuschrift an ein Mitglied der genannten Versammlung hätten abgehen lassen wollen, so wäre solche von keiner weiteren Bedeutung gewesen, als jede andere gelegentliche Aeusserung über staatliche Dinge. Der Angegangene hätte etwa daraus zu seinem Gebrauche Thatsachen, Urtheile und Wünsche entnehmen mögen; allein er hatte keinerlei, auch nur sittliche, Verpflichtung, das ihm Mitgetheilte irgend zu beachten und geltend zu machen. — Etwas günstiger stellte sich das Verhältniss gegenüber von den Provinzial-Landtagen. Auch diese sollten zwar unmittelbar keine Petitionen von Einzelnen annehmen, sondern solche an die Behörden oder an das Staatsoberhaupt verweisen. Allein es war doch wenigstens zugelassen, dass jedes Ständemitglied die ihm zur Vertretung übergebenen Verlangen einzelner Personen der Versammlung vortrage und dass diese sie bei dem Könige bevorworte. Allerdings gestattete der Wortlaut des Gesetzes nur, Beschwerden über Bedrückungen zum Gegenstande einer provinzialständischen Thätigkeit zu machen; allein es liess diese Bestimmung immerhin eine weitere Auslegung zu, wie sie denn eine solche auch, wenigstens von Seite der Stände, von Anfang an erhielt.

Ueber das Bittrecht von Gemeinden oder sonstigen Körperschaften war gar nichts bestimmt. Hieraus liess sich denn aber nicht etwa ein in der Natur der Sache begründetes Recht ableiten. Da es den verschiedenen ständischen Versammlungen überhaupt untersagt war, andere als bestimmte Petitionen zu machen oder anzunehmen, so konnten sie somit solche auch von Gemeinden nur in den erlaubten Fällen entgegennehmen. Die Gemeinden und Korporationen standen also völlig in den Verhältnissen der einzelnen Bürger. Weil aber überhaupt nichts bestimmt war, so lag auch kein Ausspruch darüber vor, ob Gemeindebehörden sich in den überhaupt zu Petitionen geeigneten Fällen und Formen über andere Angelegenheiten, als über die der Gemeinden selbst, aussprechen durften, z. B. über allgemeine staatliche Fragen. Aus vielen Vorfällen ergab sich jedoch, dass wenigstens die Staats-

regierung geneigt war, eine beschränkende Ansicht gegenüber von den Gemeindebehörden zu handhaben. Auch erfolgte eine authentische Erklärung der Städteordnung dahin, dass die Stadtverordneten nicht berechtigt seien, unmittelbare Eingaben einzureichen, sondern immer nur durch den Magistrat.

Vor Allem drängt sich hier natürlich die Frage auf, welcherlei Grund den Gesetzgeber zu einer solchen Nichtzulassung der Bitten und Wünsche der Bürger bewog? Es ist nicht zu verwundern, dass seiner Zeit in Preussen diese Frage vielfach mit grosser Bitterkeit und lautem Misstrauen beantwortet wurde; allein es ist doch zweifelhaft, ob hiermit nicht Unrecht geschah, und sich nicht ein wenigstens vom sittlichen Standpunkte aus unanfechtbarer Erklärungsgrund auffinden lässt.

Unmöglich kann nämlich von einer verständigen und gesittigten Regierung angenommen werden, dass jene Beschränkungen den Zweck gehabt haben, die Leitung der öffentlichen Angelegenheiten ganz unbeirrt durch das Bewusstsein von entgegenstehenden Ansichten und lediglich nach eigenen Planen oder gar nur nach Laune, in der Ruhe der Seligen vor sich gehen zu lassen. Eine solche weichlich-egoistische Selbstverheimlichung der Thatsachen wäre, so weit sie hätte durchgeführt werden können, ebenso grausam gegen die Unterthanen, als nachtheilig für die Regierung selbst gewesen; überdiess würde der Zweck wenigstens theilweise verfehlt worden sein. Als grausam müsste ein solches Vorhaben bezeichnet werden, weil es immerhin möglich gewesen wäre, dass selbst die gerechtesten Klagen, die billigsten Wünsche nicht bis zum Fürsten hätten dringen können, wenn sie nämlich auf dem Wege durch die Behörden unterschlagen worden wären. Nachtheilig für die Regierung aber wäre es gewesen, weil auf solche Weise ohne ihr Wissen bitteres Missvergnügen bestehen und sich ein gefährlicher Zündstoff ansammeln konnte; weil ihr manche für sie kennenswerthe Wahrheit verborgen blieb; weil dieser und jener gute Gedanke oder Vorschlag nicht bis zu ihr gelangte. Und offenbar würde überdiess der Zweck einer solchen Erstickung der an die Stände gerichteten und durch diese zur Oeffentlichkeit kommenden Bitten nur theilweise erreicht worden sein. So lange noch im Lande selbst, oder irgendwo im Auslande, die Presse einige Freiheit hatte; so lange ferner nicht auch die Ueberweisung von Petitionen beim Staatsoberhaupt selbst und bei den Regierungsbehörden untersagt wurde; so lange endlich nicht durch die hinterlistigste geheime Polizei und durch barbarische Strafen jede mündliche Ausbildung einer öffentlichen Meinung unterdrückt war: musste ja die Regierung dennoch häufig Kunde bekommen von vereinzelter oder von allgemein verbreiteter Unzufriedenheit, von Bitten und Verlangen Einzelner, Vieler, Aller; musste also die Selbstzufriedenheit und olympische Ruhe doch mancherlei Anfechtung erleiden. Der Zweck absichtlicher Selbsttäuschung konnte also bei einer irgend rechtlichen und

einsichtsvollen Regierung nicht die Veranlassung des Verbotes sein. — Ebenso wenig kann man zugehen, dass die ihrer Kraft und ihrer Macht bewusste Regierung eines grossen Staates den Ausspruch der Bitten der Bürger und die Berathung über dieselbe in öffentlichen Versammlungen gefürchtet habe. Es mag ganz nnuntersucht bleiben, inwieferne überhaupt eine tüchtige und das Gute und Freisinnige nach Einsicht und Gewissen fördernde Regierung einen Petitionssturm zu fürchten hat; und ob nicht vielmehr, wenn in der That eine Besorgniss gegründet ist, die Macht der Petitionen als ein Zeichen des Uebels, nicht aber als dessen Ursache erscheint. Jedenfalls ist einleuchtend, dass eine mit vielen gleichzeitigen oder mit gewaltigen einzelnen Petitionen verbundene Aufregung eben so gut vorkommen kann, wenn die Bitten an das Staatsoberhaupt gebracht werden, als wenn sie an die Stände gerichtet sind. Der einzige Unterschied zwischen beiden Fällen ist die öffentliche Besprechung des Inhaltes in einer Ständeversammlung. Nun mag allerdings die Macht einer solchen Verhandlung hoch angeschlagen werden; allein es ist nicht einzusehen, wie man diesem Einflusse entgehen könnte. Wenn auch keine Petitionen übergeben werden dürfen, so steht es doch bei jedem Mitgliede, die Gegenstände, welche die Petitionen behandelt hätten, aus eigenem Rechte zur Sprache zu bringen; und nun kommt es in dem einen wie in dem andern Falle darauf an, ob die Versammlung sich mit Eifer dieser Gedanken und Wünsche bemächtigt, oder ob sie gleichgültig bleibt, vielleicht geradezu zurückweist; sodann und mehr noch, ob sie eine starke öffentliche Meinung hinter sich hat. Nur wenn Letzteres der Fall ist, wird eine öffentliche Besprechung mit grossem Gewichte auf der Regierung lasten; dann aber entgeht diese solchem Einflusse auch bei gänzlicher Sperre des Petitionsrechtes nicht. — Endlich ist nicht wahrscheinlich, dass der Wunsch nach möglichster Abkürzung der Landtage, somit Rücksicht auf die Zeit der Versammlung, die Beschränkung veranlasst habe. Allerdings sollen die Bitten der Bürger von einer Ständeversammlung mit Anstand behandelt und gründlich erledigt werden; und man mag zugeben, dass sich die grosse Mitgliederzahl des preussischen Landtages in dieser, wie in noch mancher andern, Beziehung störend hätte erweisen können, namentlich so lange der rechte parlamentarische Takt noch nicht durch Uebung gewonnen war. Allein die mit den wichtigsten Fragen Beschäftigten und die zahlreichsten Versammlungen lieferten ja den thatsächlichen Beweis, dass mittelst tüchtiger Vorbereitung in Ausschüssen und nöthigen Falles durch Abhaltung eigener Petitionssitzungen gar wohl Alles neben einander zu besorgen ist. Wenn sich freilich die preussischen Landtage oder Vereinigten Ausschüsse wirklich nur alle vier Jahre versammelt hätten, so hätte die Zahl der Bittschriften eine schwer zu gewältigende werden mögen; allein an die Einhaltung so weiter Zwischenräume in den

ständischen Arbeiten eines grossen Staates war ja doch im Ernste nicht zu denken. Sicherlich glaubte die Regierung selbst am wenigsten daran, selbst wenn sie es etwa gewünscht haben möchte.

Der Grund für die Abschneidung der Petitionen an die Stände scheint in der That ein ganz anderer, und zwar der gewesen zu sein, dass der Gesetzgeber den von ihm aufgestellten Begriff von Ständen unvereinbar fand mit der Einreichung von Bitten abseiten der Unterthanen. Bis zur äussersten Sättigung ward ja in halbamtlichen und frei scheinenden Erklärungen und Commentaren gesagt, dass die preussischen Stände keine Volksvertreter sein sollen, sondern nur berathende, auf deutsch-geschichtlicher Grundlage stehende Stände. Wie richtig oder unrichtig diese Behauptung und wie zweckmässig oder unzweckmässig dieser Gedanke war, mag ganz dahin gestellt bleiben; ebenso die Frage, ob nicht, auch ohne Prophetengabe, ein baldiges Ende dieser Einrichtung vorauszusehen war. Nimmt man die Sache, wie sie zunächst war und von den Mächtigsten im Staate gewollt wurde: so kann man nicht umhin einzuräumen, dass Folgerichtigkeit in der Beschränkung des Petitionsrechtes war. Dass eine Versammlung von Volksvertretern nicht nur das Recht, sondern die Pflicht hat, die Wünsche und Bitten des von ihnen vertretenen Volkes anzunehmen und weiter zu befördern und zu unterstützen, leuchtet ein. Ebenso ist unzweifelhaft, dass wenn eine Verfassungsurkunde allgemeine staatsbürgerliche Rechte aufführt, unter diesen auch, sei es nun ausdrücklich oder stillschweigend, das Recht des einzelnen Bürgers begriffen sein muss, in Beziehung auf die Ausführung dieser Rechte seine Wünsche und Klagen vorzubringen, und zwar namentlich bei seinen Stellvertretern, als welche für den Schutz und die Entwickelung aller verfassungsmässigen Rechte zu sorgen haben. Aber anders verhält es sich bei blos berathenden Ständen. Sie haben nur in den Fällen Rath zu geben, in denen sie vom Fürsten gefragt werden, vielleicht gefragt werden müssen. Zu diesen Fällen kann aber nicht jede Petition eines Einzelnen gehören, der die Regierung sich schon für erleuchtet genug erachten wird, selbst über einen solchen Fall zu urtheilen. Ebenso wenig kann von einer Vertretung allgemeiner Rechte die Rede sein; dazu sind solche Stände gar nicht da, und namentlich haben die preussischen Manifeste gar keine Rechte dieser Art gegeben. Somit ist denn in der That die Beschränkung des Petitionsrechtes erklärt, ja sogar als folgerichtige Ableitung aus dem obersten Grundsatze der neuen Gesetzgebung gerechtfertigt.

Damit ist denn aber freilich keineswegs gesagt, dass der aus gewissen Vordersätzen mit logischer Folge abgeleitete Gedanke ein materiell richtiger und für den Staat und Volk erspriesslicher gewesen sei. Sondern vielmehr ist es gar wohl möglich, dass hier einer der Fälle vorlag, in welchen aus der erweisbaren Nachtheiligkeit des Schlusssatzes auf die Falschheit des

obersten Satzes zurückgeschlossen werden muss. Allerdings wäre es wenig beweisend, wenn lediglich aus der Unvereinbarkeit des Petitionsrechtes mit den Grundgedanken der gegebenen Verfassung nachgewiesen werden wollte, dass die ganze Auffassung einer ständischen Einrichtung eine verfehlte sei; — ein so wichtiger Satz muss, wenn er überzeugen soll, in der Hauptsache unmittelbar erwiesen werden: — wohl aber mag immerhin auch dieser Umstand geltend gemacht werden, weil es doch immer ein nicht zu verachtender Nebenbeweis ist, wenn auch aus dieser, auf den ersten Anblick vielleicht nicht sehr in die Augen fallenden, Schlussfolgerung die Wahrheit der Behauptung sich ergiebt. Nun ist aber allerdings die Verweigerung eines Petitionsrechtes in der von den preussischen Gesetzen bestimmten Weise als entschieden und als manchfach nachtheilig zu erweisen, und zwar namentlich unter den besonderen Verhältnissen des preussischen Staates.

Jeder Beobachter des öffentlichen Lebens in freieren Staaten wird zugeben, dass das Petitionsrecht der Bürger in der grossen Mehrzahl der Fälle nicht nur nicht aufregt, sondern im Gegentheile beruhigend wirkt. Es ist dies schon aus allgemein psychologischen Gründen natürlich. Die freie Vorbringung einer Klage oder eines Wunsches ist immer eine Erleichterung, während das stumme Verschliessen in die Brust erbittert.

Viele Menschen sind zufrieden, wenn sie nur haben aussprechen können, was sie drückt, oder wenn sie öffentlich vorbringen mögen, was sie an besonderen Gedanken zu haben glauben; der Erfolg ist ihnen verhältnissmässig gleichgültig. Manchen befriedigt noch insbesondere eine öffentliche Nennung des Namens, vielleicht die Ertheilung eines Lobes. Hierzu kommt aber speciell bei Petitionen an eine Ständeversammlung, dass die von bedeutenden und beliebten Männern bewiesene lebhafte Theilnahme an dem vorgetragenen Wunsche eine Genugthuung gewährt und auch längeres Warten erträglicher macht; ferner, dass Mancher sich durch die Gründe, welche gegen seine Ansicht vorgebracht werden und welche ihm sonst vielleicht gar nicht zur Kenntniss gekommen wären, belehren lässt; endlich, dass selbst bei einer Abweisung die Aussicht auf eine später anders zusammengesetzte Versammlung die Hoffnung erhält und den Aerger mildert. Auch kann es für eine Regierung nur angenehm und erspriesslich sein, wenn sie bei der, denn doch sehr häufig unvermeidlichen, Zurückweisung ungeeigneter und unerfüllbarer Gesuche an den Ständen Theilnehmer und Ableiter des Grolles der Getäuschten erhält. — Waren nun aber etwa diese Vortheile nicht anzuschlagen in Preussen, wo zur Zeit der Bildung eines Vereinigten Landtages so Vielerlei und in den widersprechendsten Richtungen durch einander gährte? Es will im Gegentheile bedünken, dass es nur einen günstigen Einfluss auf die Gemüther üben konnte, wenn die Wünsche des Rheinländers sich an denen des Polen, die des deutschkatholischen Schlesiers an den Forderungen

des strenggläubigen Westphalen, die Beschwerden der Lichtfrennde an denen der Altlutheraner messen und gegenseitig abstnmpfen konnten. Die Fabrikanten des Westens und die Kornkauflente des Ostens mochten nur zu ihrem gegenseitigen nnd der Gesammtheit Nntzen ihre widersprechenden Ansichten vortragen. Von den nothwendig nach den verschiedensten Richtnngen aus einander lanfenden staatlichen Petitionen gar nicht zu reden. Für die Regierung aber insbesondere konnte es nur ein grosser Gewinn sein, wenn sich manche Leidenschaft handgreiflich zn überzengen vermochte, dass ihrem Drängen nicht sowohl der üble Wille des Staates entgegenstehe, als die Macht der Umstände, die überwiegende oder doch wenigstens auch zu berücksichtigende entgegenlaufende Meinung von Mitbürgern, die Unmöglichkeit, es Allen recht zu machen. Möglich allerdings, dass der Sprechsaal anfänglich lant nnd in schreienden Misstönen erklang; allein es mnsste sich nur um so gewisser Manches anstoben und stille werden.

Ein zweiter Vortheil eines freien nnd frei gebranchten Petitionsrechtes ist, dass dasselbe viel beiträgt zu einer Regelung der öffentlichen Meinung. Nicht nnr ist es höchst nnbehaglich, wenn in den verschiedensten Beziehungen und Richtnngen Forderungen an den Staat gestellt werden, so dass man mit dem besten Willen denselben nicht sämmtlich nachkommen, ja sie auch nur beachten kann; sondern es ist auch für die Staatsgewalten, Regierung sowohl als Stände, nachtheilig, weil es ihnen die Abneignng nnd Gleichgültigkeit der nicht Berücksichtigten zuzieht. Für alle Theile ist es daher weit besser, wenn sich die öffentliche Anfmerksamkeit nnd das allgemeine Streben auf einen Gegenstand nach dem andern wirft, so dass dieser allseitig erwogen und besprochen wird nnd als die unmittelbarste Aufgabe für die praktische Staatskunst vorliegt. Hier weiss die Regierung, was sie zu thun hat, die Parthcien in den Ständeversammlungen sprechen sich rein ans und geben das Maass ihrer Stärke, die Presse hat ein bestimmtes Ziel. Nun, zu Erreichnng dieses Znstandes trägt das Petitionsrecht ein Bedeutendes bei. Die Petitionen sind gleichsam die Strohhalme, an denen man sieht, wie der Wind steht. Finden Bitten nm einen gewissen Gegenstand keinen Anklang, sei es bei den Ständen sei es im Publikum. so wird er verlassen; dagegen drängen sich Alle nm diejenigen Eingaben, welche das wirkliche Bedürfniss des Angenblicks anssprechen, nnd so regelt sich die Bewegung und die Meinnng. Allerdings länft dabei auch manches Unreife mit nnter, und der Lärmen ist oft grösser als die Sache verdient: allein diess sind verhältnissmässig geringe Nachtheile, auch gewöhnt man sich an sie und erhält durch Uebung ein richtiges Maass. — Mnsste nun nicht auch in dieser Beziehung Jeder, der es mit Preussen wohl meinte, wünschen, dass gerade dieser Vortheil demselben zu Theil werde? Theils die wenig homogene Znsammenstellung des Staates, theils das lange Hinhalten in den Verfassungsange-

legenheiten, theils die schwer zu begreifende Belebung des kirchlichen Partheiwesens hatte ein so grosses Durcheinander der Bestrebungen und eine solche Verwirrung der öffentlichen Meinung erzeugt, dass es von höchster Wohlthat sein musste, wenn in dieses Chaos Ordnung, in die Wünsche Reihenfolge, in die Berathung Ruhe und Ueberlegung gebracht wurde. Es wäre thöricht zu behaupten, dass nur das Petitionsrecht solches vermocht hätte, und dass es schon allein zum Ziele geführt hätte; allein unzweifelhaft würde es dazu beigetragen haben nach dem Vorüberrauschen des ersten Sturmes.

Sodann sei darauf aufmerksam gemacht, dass das Recht, die Stände mit Petitionen anzugehen, die Augen der Bürger in allen Theilen des Landes unmittelbar auf die Versammlung richtet, dadurch aber zur Einheit des staatlichen Bewusstseins beiträgt. Wenn sicherlich einer der Hauptvortheile einer volksvertretenden Versammlung in der Bildung eines neuen Mittelpunktes für die Richtungen und Gedanken aller Bürger, dadurch aber in der Befestigung des ganzen Verbandes besteht; so trägt gerade hierzu das Petitionsrecht ganz besonders bei, wie wohl keines Beweises bedarf. — Offenbar war dieser Umstand für Preussen von ganz besonderer Bedeutung. Noch fehlte gar viel, dass die verschiedenen, räumlich so weit aus einander gelegenen, geschichtlich und dem Stamme nach bestimmt gesonderten Theile der Bevölkerung sich so völlig als ein zusammengehöriges Ganzes fühlten, als es wünschenswerth war. Die Einrichtung der Provinzialstände hatte noch dazu beigetragen, diese Sonderung zu unterhalten; verschiedene Gesetzgebung erhöhte noch wesentlich das Uebel. Offenbar war es eine der ersten Aufgaben der preussischen Staatsweisheit, alle Mittel zur Beschleunigung des normalen Zustandes anzuwenden; hier aber lag ein bedeutendes und ein unschädliches Mittel vor.

Ferner kann es nur als ein bedeutender Fortschritt in den staatlichen Zuständen erkannt werden, wenn die Möglichkeit, auch die Stände mit Bitten anzugehen, einen Theil der sonst auf die Persönlichkeit des Fürsten ausschliesslich gerichteten Aufmerksamkeit abzieht. Es mag sein, dass gerade diese Wirkung es ist, welche bei rein monarchischen Ansichten und Gewohnheiten Widerwillen erweckt; und dass namentlich in Preussen, dessen ganzes staatliches Leben beim Vorwiegen soldatischen Geistes und bei den Ueberlieferungen aus den Zeiten Friedrichs II. von der Persönlichkeit des Fürsten durchdrungen ist, hierin von Manchen fast ein Angriff auf die Staatsgewalt gesehen ward. Mit aufrichtiger Selbstüberschätzung oder mit heuchlerischer Demuth konnte namentlich die Bureaukratie sich in diesem Sinne äussern. Allein um so mehr war es Zeit, diese Auffassung zu verlassen, deren Festhaltung einer kräftigen und volksthümlichen Entwickelung des Staates im Wege steht. Wir reden nicht davon, dass es selbst für den König nur

angenehm sein konnte, wenn er nicht mehr persönlich als die Quelle aller abschlägigen Antworten, aller Zurückweisungen, Bitten um Erweiterung von Rechten und Freiheiten erschien; diese Betrachtung wäre nur von untergeordnetem Werthe, da das Regieren in unseren Tagen längst aufgehört hat, nur ein Recht und ein Genuss zu sein. Wohl aber war zu bedenken, dass jede neue organische Einrichtung, welche den preussischen Bürger mit dem Staate als solchen und nicht blos mit der zufälligen Persönlichkeit des Fürsten in Verbindung brachte, dem Ganzen einen weiteren Halt und einen weiteren Grund der Sicherstellung gab. Gerade in der bedeutendern Voranstellung des Staatsbegriffes lag die grosse Wichtigkeit der ständischen Einrichtungen für Preussen, und was derselbe entwickelte, war ein Glück für Krone und Land, war selbst ein mächtigeres Erwerbungsmittel, als Staatsschatz, Heer und Landwehr. Das Recht, die Stände mit Petitionen anzugehen, welche die Behörde bereits verworfen hatte oder von denen man sich bei ihr von vorne herein keine Gunst versprechen konnte, war nun aber keiner der unbedeutendsten Entwickelungskeime.

Endlich noch ein Wort darüber, dass durch eine Sperrung des geordneten Petitionsrechtes alle Diejenigen, welche Wünsche und Abänderungsvorschläge hatten, nothwendig an die Presse zur Anbringung derselben verwiesen werden. Nun ist aber Zweierlei gleich unbestreitbar. Einmal, dass die Zahl und die Dringlichkeit solcher Anliegen durch das Verbot, sie an die Stände des Reiches zu bringen, an sich nicht gemindert wird. Anderntheils, dass es wenigstens in vielen Fällen für alle Betheiligten, namentlich aber auch für die Regierung, bei weitem erspriesslicher ist, wenn unbeliebige Thatsachen und die daraus stammenden Wünsche nicht in den Zeitungen herumgezogen, sondern in einer zur wenigstens vorläufigen Erledigung berechtigten Versammlung unter augenblicklicher Theilnahme und nöthigenfalls Berichtigung gut unterrichteter Regierungsorgane verhandelt werden. Es wird dabei nicht nur das Recht und die Wahrheit gewinnen, sondern auch manche unnöthige und falsche Aufregung und Anschuldigung den Augen der Menge ganz entzogen. Liegt es doch in der Natur der Sache, dass wenn eine Frage an eine zu ihrer Untersuchung schuldige und mit den nöthigen Mitteln ausgerüstete Geschäftsversammlung gebracht wird, es im eigenen Vortheile der sich Meldenden liegt, die Thatsache so wahr und so bewiesen als möglich, somit ohne künstliche Färbung und ohne factiose Aufregung falscher Leidenschaften darzulegen; dagegen die Absicht, und man möchte sagen die Nothwendigkeit, auf die Darstellung in öffentlichen Blättern die allgemeine Aufmerksamkeit zu richten, gerade im Gegentheile zu Uebertreibungen führt. Hiergegen helfen alle Pressgesetze nichts. Unbestritten aber ist wohl, dass die preussische Regierung nicht eben nöthig hatte, die in allen Theilen des Landes vorhandenen unbefrie-

digten Wünsche durch ein verschlimmerndes Medium der Aeusserung gehen zu lassen.

Keineswegs soll übrigens bei dieser Darstellung der verhältnissmässig grossen Vortheile eines freien Petitionsrechtes geläugnet werden, dass eine Einräumung desselben auch seine Schattenseiten für Preussen gehabt hätte; und namentlich ist wahrscheinlich, dass seine Gestattung im ersten Augenblicke eine grosse Masse von Geschäften auf die Stände geworfen, vielleicht da oder dort zu Umtrieben und Bitterkeiten geführt hätte. Recht gerne kann man nämlich bei aller schliesslichen Entscheidung für das Petitionsrecht der Wahrheit die Ehre geben und anerkennen, dass schon Missbrauch damit getrieben worden ist und auch künftig Missbrauch damit getrieben werden kann und wird. Allein die Frage ist nur die, ob die Vortheile oder ob die Nachtheile überwiegen? Wie aber auf diese Frage zu antworten sei, darüber kann nach dem Vorstehenden kein Schatten von einem Zweifel bestehen.

b) Die Bestimmungen der französischen Verfassung von 1852 über das Petitionsrecht.

Zu den merkwürdigsten gesetzlichen Bestimmungen über das Petitionsrecht gehört der Art. 45 der französischen Verfassung vom 14. Jänner 1852. Derselbe bestimmt mit wenigen Worten, dass «das Petitionsrecht beim Senate ausgeübt werde, und dass keine Petition beim gesetzgebenden Körper eingegeben werden dürfe». — Nähere Vorschriften über das formelle Verfahren sind durch das organische Decret vom 31. Dec. 1852 gegeben, und zwar ist denselben zu Folge im Senate alle Monate eine eigene Petitions-Commission in den Abtheilungen zu wählen, welche die eingelaufenen Petitionen zu prüfen und darüber in der vollen Versammlung zu berichten hat. Der Antrag kann auf einfache Tagesordnung gehen, oder auf Niederlegung in der Registratur (bureau des renseignemens), oder endlich auf Verweisung an den betreffenden Minister. Im letzteren Falle ist die Petition mit einem Auszuge der Berathung an den Staatsminister einzusenden. Falls eine Petition eine verfassungswidrige Handlung anzeigt, so ist sie vor Allem in der vollen Versammlung des Senates zu verlesen und hier die Frage zu stellen, ob weitere Folge gegeben werden will. Wird diess beschlossen, so ist der Staatsminister in Kenntniss zu setzen und die Petition in die Abtheilungen zu verweisen, welche eine eigene Commission zur Berichterstattung wählt.

Das Bemerkenswerthe an diesen Bestimmungen der kaiserlichen Staatseinrichtung besteht nun nicht etwa in der Aufstellung eines ganz neuen Grundsatzes oder einer bisher nicht üblichen Umgränzung des Petitionsrechtes. Vielmehr ist das Recht der Petition anscheinend vollkommen anerkannt. Neben der Befugniss, Bitten beim Staatsoberhaupte einzugeben und der Fest-

stellung einer eigenen Abtheilung des Staatsraths zur Untersuchung **solcher** Petitionen, (einer Einrichtung, welche hier, als dem nächsten Zwecke fremd, nicht weiter erörtert wird,) steht jedem Franzosen das Recht zu, sich bittend — und auch beschwerend — an eine der grossen verfassungsmässigen Körperschaften zu wenden; und es ist weder der Gegenstand der Eingabe, noch die Art oder die Zahl der Unterzeichnenden irgend beschränkt. Auch ist der mit der Bitte anzugehenden Versammlung die gewöhnliche Befugniss zur Verfügung über Petitionen voll eingeräumt; ja es kann sogar der Senat auf Grund einer Petition eine von ihm als verfassungswidrig erkannte Handlung der Regierung kurzer Hand vernichten. Das Bezeichnende dieser Probe französischer Staatskunst ist vielmehr gerade, dass unter vollständiger Aufrechterhaltung des Scheines eines vollen Petitionsrechtes die Wirklichkeit ganz entzogen ist. Es kann nämlich ganz ungehindert petitionirt werden; allein nur bei einer Behörde, von welcher die geringst-mögliche der Regierung unangenehme Thätigkeit zu erwarten steht, und mit grundsätzlicher Ausschliessung derjenigen Versammlung, welcher eine Kenntniss von den Wünschen der Bürger vorzugsweise nöthig wäre und welche einer etwaigen Billigung solcher Wünsche eine unmittelbare Wirkung geben könnte.

Diese Bestimmungen aus dem Gesichtspuncte eines Missgriffes zu besprechen, wäre kindisch, da sie vielmehr mit vollem Bewusstsein und als wesentlich eingreifende Bestandtheile eines ganzen Systemes gegeben sind. Allein es ist doch wohl der Mühe werth, genauer die so harmlos scheinenden Vorschriften zu untersuchen und ihre, wie gesagt beabsichtigte, Folgerungen auseinander zu legen.

Das Petitionsrecht kann nur bei dem Senate ausgeübt werden. Um die mögliche Wirksamkeit einer Petition zu beurtheilen, ist es nun nothwendig zu prüfen: 1) die Zusammensetzung des Senates; 2) die demselben verfassungsgemäss zugetheilten Aufgaben; 3) seine Verfügung über Petitionen, welche den besonderen Thätigkeitskreis des Senates ihrem Gegenstande nach nicht berühren.

Zu 1). Der Senat besteht aus den französischen Kardinälen, sämmtlichen Marschällen und Admiralen, so wie den 18jährigen kaiserlichen Prinzen, falls diese vom Kaiser berufen werden; ausserdem aus 150 vom Kaiser auf lebenslang ernannten Mitgliedern. — Sämmtliche Senatoren sind also theils, und zwar der grösseren Anzahl nach, unmittelbar vom Staatsoberhaupte bezeichnet, theils sitzen sie wenigstens mittelst eines ihnen ebenfalls vom Kaiser übertragenen Amtes. Dass sie also ohne Ausnahme zu den vertrautesten und zuverlässigsten Anhängern der Regierung und des Systems derselben gehören, liegt in der Natur der Sache und ist einfach die Absicht. Ist nun zu erwarten, dass eine solche Versammlung Petitionen mit Gunst aufnehme, dass sie dieselben mit Kraft bei der Regierung und gegen dieselbe

unterstütze? Eine Petition ist allerdings keine directe Beschwerde; allein schon der Umstand, dass dieselbe an eine die Regierung überwachende Versammlung gerichtet wird, beweist, dass der Gegenstand bei den Staatsbehörden entweder bereits eine unbefriedigende Aufnahme gefunden hat, oder dass er sie voraussichtlich bei ihnen finden würde, wenn er unmittelbar und ohne mächtige Unterstützung bei ihnen angebracht werden wollte. Schon die Beschaffenheit der ausschliesslich zur Annahme von staatlichen Bitten berechtigten Körperschaft muss also die wirkliche Ausübung des dem Buchstaben des Gesetzes nach dem Bürger zustehenden Rechtes auf ein sehr bescheidenes Maass zurückführen, und verspricht in den, trotz der geringen Aussicht, dennoch vorkommenden Fällen nur ein unbedeutendes Ergebniss. Auch scheint in der That diess die allgemeine Ansicht in Frankreich zu sein; denn die Zahl der bei dem Senate eingereichten Petitionen ist, dem Vernehmen nach, verhältnissmässig sehr klein.

Zu 2). Wenn dem aber auch nicht so wäre, so gewähren die dem Senate verfassungsmässig zugetheilten Aufgaben nur eine geringe Gelegenheit, Petitionen nützlich zu verwenden, auch bei dem besten Willen von seiner Seite. Es bestehen nämlich die Rechte des Senates zunächst in einer Annahme oder Verwerfung der von dem gesetzgebenden Körper bereits angenommenen Gesetzesentwürfe, jedoch ohne dass ihm ein Eingehen in die Einzelnheiten oder die Befugniss Verbesserungsvorschläge zu machen zustünde; sodann in der Befugniss, das Staatsoberhaupt um Ausübung seiner Initiative in Betreff von Gesetzen grosser nationeller Wichtigkeit anzugehen; ferner in der Auslegung und Entwicklung der Verfassung durch Senatsconsulte, welche natürlich vom Kaiser gebilligt werden müssen; endlich in der Vernichtung verfassungswidriger Handlungen (actes), welche durch die Regierung oder durch Petitionen Einzelner zu seiner Kenntniss gebracht werden. — Es soll nun nicht behauptet werden, dass nicht in Beziehung auf diese Aufgaben Petitionen von Einzelnen unter allen Umständen erfolglos seien und sein müssen. Nicht nur ist denselben sogar ausdrücklich eine mögliche Wirkung eingeräumt bei Verfassungswidrigkeiten; sondern es ist immerhin denkbar, dass die von Bürgern ausgehenden Bitten einen Anstoss oder doch einen Beitrag geben zur Anwendung des dem Senate zustehenden Veto's oder seiner unvollkommenen Initiative bei Gesetzen, so wie bei der Auslegung und Weiterführung der Verfassung. Allein genauer betrachtet steht doch (selbst eine ernstlich gemeinte Handhabung dieser kaiserlichen Verfassung vorausgesetzt) für Vorbringen von Privaten nur ein gar geringer Spielraum der Wirksamkeit wirklich in Aussicht. In der Regel haben Petitionen nur einzelne Rechts- oder Interesse-Anliegen zum Gegenstande. Diese können denn nun aber bei der ganzen Mitwirkung des Senats zu der gewöhnlichen Gesetzgebung keinerlei Berücksichtigung finden, da der Senat selbst kein Recht hat, irgendwie in

Einzelheiten einzugehen. Auch wenn er den Inhalt einer an ihn gebrachten Petition in Betreff eines Gesetzesentwurfs vollständig billigt, ist er nicht im Stande, derselben eine positive Folge zu geben. Und noch weniger kann erwartet werden, dass Bitten von Privaten von Einwirkung auf die Anbahnung oder auf den Inhalt von Senats-Consulten seien. Es kommen also bei der gesammten Gesetzgebungsthätigkeit des Senats höchstens solche Petitionen in Betracht, welche um die Beachtung eines grossen Principes, um die Verwerfung eines ganzen Gesetzes, um eine wesentliche Veränderung in der Verfassung des Reiches bitten. Kann man nun aber verständigerweise annehmen, dass der Senat oft in der Lage sei, solchem Andringen eine Wirksamkeit zu geben? In den verflossenen sieben Jahren wenigstens ist nicht ein einziger Fall von einer Thätigkeit desselben in den oben bezeichneten Richtungen vorgekommen, also haben auch etwaige in diese Richtungen gehaltene Petitionen keinerlei Erfolg gehabt. Somit bleibt denn von den verschiedenen Wirkungskreisen des Senates nur das Recht der Vernichtung verfassungswidriger Handlungen übrig. Hier ist nun allerdings unmittelbarer Erfolg einer Petition an und für sich noch am leichtesten möglich; allein leider ist es Bedingung eines solchen Erfolges, dass der Senat die Verfassungswidrigkeit der bei ihm zur Anzeige gebrachten Thatsache anerkennt und dass er sein Recht der Vernichtung derselben anszuüben wagt. Welche Wahrscheinlichkeit hierfür ist, bedarf, namentlich auch im Hinblick auf die völlige Unthätigkeit des Senats in dieser Beziehung, trotz alles in Frankreich Vorgefallenen, wohl einer weiteren Abwägung nicht.

Zu 3). Am leichtesten ist eine Wirksamkeit von Petitionen bei solchen Gegenständen zu erwarten, welche dem unmittelbaren Geschäftskreise des Senates eigentlich fremd sind und die nur bei ihm als der zur Entgegennahme von staatlichen Bitten überhaupt bestimmten Körperschaft einlaufen. Er mag solche nämlich dem betreffenden Ministerium zuweisen und damit seine Ansicht über deren Bedeutung aussprechen, und da keine Beschränkung des Petitionsrechts in Betreff des Gegenstandes besteht, so kann jede Seite des staatlichen Lebens auf diese Weise zur Sprache gebracht werden. Doch darf auch hier offenbar die Bedeutung des Rechts nicht überschätzt werden. Abgesehen nämlich von der Zusammensetzung und der natürlichen Haltung des Senates, welche allen auf freiere staatsbürgerliche Zustände hinzielenden Eingaben nur eine geringe Aussicht auf Billigung und Unterstützung verheissen, fehlt es auch bei den mit Empfehlung an die Regierung übergebenen Petitionen an dem moralischen und politischen Nachdrucke, welchen eine öffentliche Verhandlung über den Gegenstand geben könnte. Die Sitzungen des Senates sind geheim; sie wirken also nicht auf die öffentliche Meinung. Die Verhandlungen finden nicht contradictorisch mit den Ministern statt, welche überhaupt nur dem Kaiser, nicht aber dem Senate oder der

Volksvertretung verantwortlich sind. Die ganze Verhandlung mit der Regierung über eine dem Senate noch so sehr am Herzen liegende Petition besteht in einer Zusendung an den betreffenden Minister mit einem Protocoll-Auszuge über die stattgefundene Verhandlung. Es ist wohl nicht unbillig, hierin nur schwache Elemente einer Wirksamkeit zu erblicken und der oben ausgesprochene Satz, dass nach der neuesten französischen Verfassung das Petitionsrecht nur ein Schein sei, ist sicher gerechtfertigt.

Diess ist aber um so gewisser der Fall, als zu der geringen Bedeutung, welche die Ausübung des Petitionsrechtes beim Senate hat, noch das ausdrückliche Verbot kommt, Bitten bei dem gesetzgebenden Körper einzureichen. Wie beschränkt nun auch immer die dieser Versammlung eingeräumten Rechte sein mögen; wie ängstlich auch dafür gesorgt ist, dass von ihr so wenige Verbesserungsvorschläge zu den Gesetzesentwürfen der Regierung ausgehen, als nur irgend möglich; und auf wie wenig sogar, durch die ausdrückliche Beseitigung der Specialität der Budgetsverwilligungen, deren Einfluss auf die Staatsausgaben zurückgebracht ist: immerhin ist sie doch die Volksvertretung Frankreichs. Eine Bestimmung also, welche ihr verbietet, von den Wünschen und Klagen der Nation überhaupt, von der öffentlichen Meinung oder von den Ansichten einzelner Sachverständiger über die von ihr zu berathenden Gesetze und über die Art und die Grösse der Steuern auch nur unterrichtet zu werden, ist eine Ungeheuerlichkeit, welche unzweideutig zeigt, dass dem Petitionsrechte keine Wirklichkeit gegeben sein soll. Allerdings kann ein Verbesserungsvorschlag der Volksvertreter nur mit Bewilligung des Staatsrathes überhaupt in der Sitzung zur Sprache gebracht und zur Abstimmung verstellt werden, und wäre somit unter allen Umständen eine Petition, welche einen solchen Vorschlag beantragte, nur von sehr geringem schliesslichen Einflusse: so könnte doch, wenn der gesetzgebende Körper Eingaben von Privaten erhalten dürfte, er wenigstens, so weit seine Wirksamkeit geht, dadurch aufgeklärt und zur Pflichterfüllung angehalten werden. Es wäre doch nicht unmöglich, dass eine Verbesserung gelegentlich versucht würde. Und ebenso möchten in Steuerfragen Stimmen aus dem Volke mindestens zur Verwerfung einer allzuschweren oder verhassten Einnahme führen. Beim Senate angebracht vermögen dieselben Eingaben gar keine Wirkung zu haben. Mit dem Staatshaushalte hat derselbe gar nichts zu thun; bei den Gesetzen aber steht ihm nur eine Verwerfung im Ganzen zu, welche häufig gar nicht möglich, jeden Falles wegen nur einzelner fehlender Verbesserungen wenig wahrscheinlich ist.

Es mag vielleicht als verkehrt erscheinen, eine Bestimmung der französischen Verfassung von 1852 überhaupt bei Erörterungen über constitutionelles Staatsrecht zu besprechen, indem eine grosse Unschuld dazu gehöre, diese Ordnung der öffentlichen Dinge den Einherrschaften mit Volksvertretung

ernsthaft einzureihen. Allein es schien doch nicht ohne Nutzen, an einem besonderen Rechte, und noch dazu einem der aller ungefährlichsten, im Einzelnen nachzuweisen, zu welchen Folgerungen die so laut verherrlichte Verwerfung des «Parlamentarismus» führt, selbst in Richtungen, an welche man zunächst gar nicht denkt; auch wie hoch die allgemeine Abstimmung bei Fragen der Gesetzgebung und Staatsweisheit in Anschlag zu bringen ist. Dass sich acht Millionen Männer finden konnten, welche eine solche Verkümmerung ihres Rechtes zu bitten gutheissen konnten, bleibt immerhin eine merkwürdige Thatsache.

c) Die Verhandlungen in der württembergischen Kammer der Abgeordneten über das Petitionsrecht von Gemeindebehörden im Jahre 1847.

Die Frage, ob Corporationen, namentlich auch Gemeindebehörden, ein Petitionsrecht zustehe, ist in den Gesetzen nicht häufig, dessen ungeachtet aber auf die verschiedenste Weise beantwortet. Auch abgesehen nämlich von jenen Verfassungs-Urkunden, welche des Rechtes der Bitte überhaupt gar nicht erwähnen, ist dasselbe — wie die oben angeführten Bestimmungen ausweisen — in der Regel nur mit den allgemeinsten Worten, somit ohne Eingehen in den vorliegenden besonderen Fall, anerkannt. Die wenigen Staaten aber, welche ausdrückliche Bestimmungen gegeben haben, zerfallen wieder in drei verschiedene Gruppen; die einen dulden überhaupt gar keine gemeinschaftlichen Eingaben, und schliessen damit namentlich auch Petitionen von Corporationen und in deren Namen unbedingt aus. So die französische (Consulats-) Verfassung von 1799, die französische Zusatzakte von 1815 und die Verfassung für Holstein von 1854. Eine zweite Abtheilung von Grundgesetzen gestattet Corporationen ausdrücklich und ohne weitere Beschränkung die Ausübung des Petitionsrechtes. Hieher gehören die Verfassungen von Kurhessen (1830 und 1852), die hannover'schen von 1833 und 1840, (welche nur die Verbindung mehrerer Gemeinden und Körperschaften zu gemeinschaftlichen Eingaben bedingungsweise untersagen,) ferner die deutsche Reichsverfassung von 1849, endlich alle jene Constitutionen, welche nach dem Vorgange der luxemburgischen von 1848 nur den «öffentlichen Behörden» gestatten, im Namen einer Gesammtheit zu sprechen, diesen es also ausdrücklich erlauben. Endlich sind aber auch noch Bestimmungen vorhanden, welche Corporationen bei Ausübung des Petitionsrechts auf ihre besonderen Interessen beschränken und ihnen die Besprechung allgemeiner Angelegenheiten untersagen. So die Verfassung für das Grossherzogthum Hessen und, theilweise, die für das ehemalige Fürstenthum Hohenzollern-Sigmaringen.

Von einem gemeinsamen Gewohnheitsrechte kann also in dieser Frage gar nicht die Rede sein, sondern es muss in einem Staate, welcher keine ausdrückliche Bestimmungen über das Petitionsrecht von Gemeinden und son-

stigen Körperschaften besitzt, aus dem Wesen des Petitionsrechtes überhaupt argumentirt werden. Was denn aber für den einen Staat als Recht nachgewiesen werden kann, gilt natürlich auch für alle anderen in derselben Lage befindlichen. — Hierin liegt aber die Bedeutung einer ausführlichen Verhandlung über den Gegenstand, welche in der württembergischen Kammer der Abgeordneten im Jahre 1847 stattfand. Nicht das ist von allgemeiner Bedeutung, ob in diesem besonderen Lande ein Petitionsrecht der Gemeinden mit Recht oder Unrecht behauptet und bestritten wurde, sondern ob durchschlagende, aus dem Wesen der Sache geschöpfte, Gründe beigebracht wurden, welche die Frage theoretisch entscheiden. Und desshalb denn auch eine ausführliche Nachweisung über diese Verhandlungen.

Württemberg gehört, wie oben bereits bemerkt ist, zu denjenigen Staaten, deren Grundgesetz gar keine Bestimmung über das Petitionsrecht der Einzelnen oder der Körperschaften enthält, in welchen dasselbe aber dennoch seit dem Bestehen der constitutionellen Einrichtungen ausgeübt wurde. Auf jedem Landtage kamen zahlreiche Eingaben an die Stände von Einzelnen, von einer grösseren oder kleineren Anzahl freiwillig Vereinigter, oder von Körperschaften und deren Vorstehern ein. Namentlich war von Gemeindebehörden eine grosse Anzahl von Petitionen eingereicht worden, sei es von den Gemeinderäthen allein sei es in Verbindung mit den Bürgerausschüssen, und zwar keineswegs nur mit Bitten in örtlichen oder Gemeinde-Fragen, sondern mit Ansinnen aus allen Theilen des Staatslebens. Und obgleich das Gesetz keine Bestimmung gab, hatte sich dennoch in der Ständeversammlung für Behandlung der Petitionen bald eine feste Regel gebildet.

Diese Uebung hatte 27 Jahre lang unangefochten bestanden, als im December 1846 eine bei dem ständischen Ausschusse zu Handen der Ständeversammlung übergebene Petition der beiden bürgerlichen Collegien der Stadt Stuttgart, in welcher um Maassregeln zur Herstellung der Pressfreiheit gebeten ward, die Missbilligung der Regierung erweckte. Das Ministerium des Innern ertheilte den Bittstellern einen Verweis, welcher hauptsächlich darauf gestützt war, dass Gemeinderath und Bürgerausschuss nur zur Besorgung von Gemeindeangelegenheiten zuständig seien, sie daher ihren gesetzlich erlaubten Wirkungskreis durch eine auf ein allgemeines staatsbürgerliches Verhältniss gerichtete Petition überschritten haben. Wie leicht begreiflich, führte der Vorhalt und namentlich der von der Regierung aufgestellte Grundsatz zu lebhaften Verhandlungen in der Kammer der Abgeordneten, und obgleich diese kein formell entscheidendes Ergebniss hatten, so waren sie doch in so ferne von Bedeutung, als die Frage über das Petitionsrecht von Körperschaften und Gemeinden sehr gründlich von beiden Seiten beleuchtet wurde.

Die Frage, ob und wie weit Gemeindebehörden ein Petitionsrecht zu-

stche, theoretisch zu untersuchen, ist nun aber wohl der Mühe werth, da sie keineswegs von blos provinzieller oder zeitlicher Bedentung ist. Alle Staaten, deren Verfassungen über das Petitionsrecht von Körperschaften nichts Ausdrückliches bestimmen (und deren sind doch die meisten), sind bei der Lösung betheiligt. Aus diesem Grunde bleiben denn aber auch im Folgenden alle Gründe Für und Gegen weg, welche sich auf besondere württembergische Verhältnisse beziehen; und ist nicht weiter bemerkt, wer in der erwähuten Verhandlung eine bestimmte Ansicht aufstellte, indem es sich hier nur um die Sache und nicht um Personen handelt.

Von den Gegnern des Petitionsrechtes der Gemeinden wurde vor Allem mit besonderer Kraft geltend gemacht, dass schon überhaupt von einem Petitions r e c h t e des Einzelnen nicht gesprochen werden könne. Einmal sei zwar allerdings das Vorbringen von Wünschen bisher gestattet worden; allein diess sei nnr eine Thatsache nnd noch lange kein Recht. Sodann finde überhaupt der Begriff des Rechtes auf das Petitioniren gar keine Anwendnng. Selbst nach den Forderungen der eifrigsten Vertheidiger dieses angeblichen Rechtes entspringe für den Petitionär kein weiterer Ansprnch, als der, gehört zn werden; für den Gebetenen keine andere Verpflichtnng, als die, anzuhören: zn irgend einer entsprechenden Handlung, ja nnr zu einer Antwort sei Letzterer nicht schnldig. Nun aber müsse doch jedes Recht einen Inhalt haben, jedem Rechte eine Pflicht entsprechen. Diess erweise sich anch sogleich da, wo wirklich ein Petitionsrecht bestehe, nämlich bei Bitten der Stände. Hier sei die Regierung eine Antwort schnldig. Somit also möge das Vorbringen von Ansichten nnd Wünschen nach wie vor immer stattfinden ans Gründen der Billigkeit nnd Klngheit; allein von Recht nnd Rechtsverletzung dürfe nicht die Rede sein. — Sodann wurde behanptet, es folge, wenn etwa je ein Recht der Einzelnen bestehen sollte, noch keineswegs ans solchem, dass anch die Gemeindebehörden es besitzen. Einmal würden diese ihre Auctorität mit in die Wagschale legen, wodurch ein falsches Verhältniss für den Gebetenen und zur objektiven Wahrheit entstünde. Zweitens werde ein Widerstreit der Verwaltnngsbehörden unter sich, deren unterste die Gemeinderäthe seien, möglich, wenn die Gemeindebehörden sich mit Petitionen gegen Maassregeln ihrer Vorgesetzten an die Stände wenden könnten. — Drittens ward geltend gemacht, es führe das für die Gemeindevorsteher in Ansprnch genommene Recht geradezn zum Widersinne. Einer Seits müsste es nämlich mit demselben Fuge auch für alle anderen Collegien in Anspruch genommen werden, was für die Stände zn einer ungewältigbaren Geschäftslast führen würde. Anderer Seits decken sich Rechte und Pflichten in öffentlichen Dingen, sobald erstere für Zwecke der Gesammtheit gegeben seien, worans dann folge, dass wenn sämmtliche Gemeindebehörden das Recht hätten, in allen allgemeinen Angelegenheiten zn petitioniren, sie auch immer

und sämmtlich die Pflicht dazu hätten. — Viertens, es sei eine juristische Person nur zu denjenigen Handlungen ermächtigt, welche in ihrer besondern Aufgabe liegen; diese aber sei für Gemeindebehörden lediglich die Besorgung von Gemeindeangelegenheiten. — Fünftens läge im Petitioniren der Gemeindebehörden über allgemeine staatsbürgerliche Rechtsfragen eine Beeinträchtigung der Rechte der Bürger. Diese leben in einer doppelten Rechtssphäre, in der der Gemeinde und in der des Staates. In der ersten treten sie die Ausübung ihrer Rechte allerdings an die von ihnen bestellten Vorsteher ab, nicht aber in der staatlichen. Wenn nun dennoch die Gemeindevorsteher als solche auch in allgemein staatsbürgerlichen Fragen Petitionen eingeben, so hindern sie entweder die freie Ausübung des Petitionsrechtes der Einzelnen, oder diese kommen in Widerspruch mit der Eingabe ihrer Vorsteher, was eine Herabwürdigung des Petitionsrechtes zur Folge hätte. — Sechstens ward der Satz aufgestellt, es sei das Petitioniren etwas sehr Bedeutendes, etwas Inponderables, das schon, der Geschichte gemäss, höchlichst missbraucht worden sei, keineswegs aber etwas so Unschuldiges und Gleichgültiges, wie man sage. — Endlich wurde noch zu der thatsächlichen Behauptung gegriffen, es seien die bisher angenommenen Petitionen von Körperschaften nicht als corporative Erzeugnisse, sondern nur als die von Einzelnen betrachtet und nur in so ferne zugelassen worden. Jeden Falles habe die bisherige Uebung nicht die Natur eines Gewohnheitsrechtes, sondern sei nur eine Thatsache.

Bei der Betrachtung dieser Sätze kann man sich der Bemerkung nicht enthalten, dass unter denselben mehrere sind, welche unmöglich ernstlich gemeint sein konnten, und mit denen denn auch ohne Unbilligkeit summarisch verfahren werden darf.

Hierher gehört vor Allem die Behauptung: die unpartheiische Würdigung der Petitionen von Seite der Stände würde getrübt werden, wenn die Gemeindebehörden ihre Auctorität in die Wagschale werfen dürften. Einmal ist es fast ergötzlich, von einer grossen Auctorität der Gemeindebehörden zu hören, während jeder Tag das Gegentheil beweist. Wenn man den Ton bedenkt, in welchem nicht selten mit den Gemeinden und ihren Vorstehern selbst von sehr untergeordneten Organen des Staatswillens gesprochen wird, so erscheint der mit einmal in Aussicht gestellte panische Schrecken vor ihnen höchst wundersam. Sodann aber ist in der That nicht einzusehen, welche Furcht die Ständemitglieder, auch die gewählten, vor petitionirenden Magistraten haben sollten. Sind diese doch nicht die Wähler, und wird auch ihre Meinung selten die bestimmende für Letztere sein. Wollte man überhaupt den gewählten Mitgliedern der Ständeversammlung eine solche Hasenherzigkeit und eine solche Pflichtvergessenheit zutrauen, so müsste man weit mehr die Petitionen zahlreicher Einzelnen zu verhindern suchen,

was man doch nicht thut. Von einem ungebührlichen Einflusse der Gemeindebehörden kann nur etwa bei übergrossen Hauptstädten die Rede sein, und auch dann nur bei entschieden revolutionären Zuständen. Dann mag allerdings ein Druck auf die Volksvertretung auch mittelst Petitionen ausgeübt werden; allein einmal sind diese dann nur eine Form der Gewalt, welche, wenn sie je nicht angewendet werden dürfte oder wollte, mit leichtester Mühe durch eine andere ersetzt würde; und zweitens ist diese ganz ausnahmsweise Möglichkeit eines Missbrauches sicher kein Grund zu allgemeinen Verboten auch in solchen Ländern, in welchen es an allen Vorbedingungen des gefürchteten Nachtheiles fehlt.

Ein zweiter Satz, welcher einer ernsten Beachtung kaum werth zu sein scheint, ist der: dass man eine übermässige Geschäftslast von den corporativen Petitionen zu fürchten habe. Was sagt die Erfahrung dazu? Und wäre, wenn das Recht zu petitioniren immer auch bei allen Berechtigten eine Sturmfluth von Eingaben zur Folge hätte, nicht vielmehr den Einzelnen dieses Recht zu nehmen, da es von Hunderttausenden gebraucht würde? Davon nicht zu reden, dass zehn, hundert Petitionen über denselben Gegenstand kaum mehr zu thun machen, als eine einzige.

Ferner werfen wir unbedenklich die Behauptung über Bord, dass da, wo Rechte zu allgemeinen Zwecken gegeben seien, Rechte und Pflichten sich decken, und doch eine Pflicht zu petitioniren als widersinnig erkannt werden müsse. Pflichten und Rechte decken sich blos in dem Falle, wenn die Ausübung der Berechtigung der einzige Weg ist, einen gesetzlich nothwendigen Zustand herbeizuführen, so dass also die Unterlassung der Rechtsausübung ein Schaden für Dritte, vielleicht für die Gesammtheit wäre; aber nimmermehr da, wo auf die Handlung, zu welcher man berechtigt ist, nirgends gerechnet ist und Niemand in seinen Befugnissen durch die Unterlassung gekränkt wird. So kann also z. B. (obgleich Viele auch dieses läugnen werden) das Wahlrecht eine Wahlpflicht sein, weil sonst die im Staatsorganismus als nothwendig vorausgesetzte Wahl gar nicht zu Stande kommen könnte. Allein ganz anders bei den allgemein staatsbürgerlichen Rechten, deren Nichtausübung von Seite des Einen die Ausübung von Anderen durchaus nicht hindert, und auch keinerlei Lücke in der gesetzlichen Ordnung lässt. Wer wird behaupten, dass der Bürger die Pflicht habe auszuwandern, weil er das Recht dazu hat; oder die Pflicht in den Zeitungen zu schreiben; die Pflicht Waffen zu besitzen; die Pflicht die Religion zu ändern, weil zu beidem das Recht? Wer hat je behauptet, dass weil der Bürger das Recht habe, Recurs zu ergreifen bis zur höchsten Stelle, und dann noch die Stände um Verwendung angehen dürfe, unter Umständen den deutschen Bund, sich Keiner beruhigen dürfe bei der Entscheidung einer untergeordneten Behörde? Nun, gerade so ist es auch mit

dem Petitionsrechte. Die Pflicht zu petitioniren haben nur die Stände, nicht aber die dazu nicht aufgestellten Bürger. Diese haben nur das Recht, wenn sie für gut finden, es zu üben.

Nicht für ernstlich gemeint erachten wir sodann die Behauptung: eine juristische Person sei nur zu den in ihrer besondern Aufgabe liegenden Handlungen ermächtigt. Unbestritten ist es doch nämlich, dass eine jede juristische Person auch berechtigt ist, die zur Erhaltung ihres Daseins und ihres Wohles nothwendigen gesetzlich erlaubten Mittel zu ergreifen, so namentlich Klagen, Beschwerden, Bitten. Wenn also der oben angeführte Satz wahr sein sollte, so müsste bewiesen werden, dass die Gemeinden bei der allgemeinen Sicherstellung der Rechte im Staate oder bei der Herstellung eines allgemein befriedigenden Zustandes gar nicht betheiligt seien, indem nur dann Bitten um allgemeine Rechte oder Vortheile als fremd für sie erklärt werden könnten. Wer aber wird diesen Satz aufstellen wollen? Wie konnte es namentlich in dem besondern vorliegenden Falle geschehen, wo die Vorsteher einer Gemeinde darüber klagten, dass sie selbst schon in ihrer Eigenschaft als Gemeindebeamte unter der Censur gelitten haben?

Endlich scheint die, an sich sehr löbliche, Besorgniss für die Kräftigerhaltung des Petitionsrechtes der Einzelnen doch allzu weit getrieben zu sein, wenn man den Gemeindevorstehern die Ausübung desselben entziehen will, weil sie möglicher Weise den wirklichen Sinn ihrer Bürger nicht treffen könnten, woraus dann entweder Unterdrückung der wahren Volksansicht aus Scheu vor dem Magistrate, oder im Falle von Gegenpetitionen eine Verächtlichmachung des ganzen Petitionsrechtes entstehen müsste. Beide Glieder der Alternative läugnen wir. Einer Seits ist gar kein Grund einzusehen, warum die Bürger sich abhalten lassen sollten, auch ihre eigene Meinung geltend zu machen. Von einem bis zu diesem Grade gehenden einschüchternden Einflusse der Gemeindevorsteher kann doch in der That ernsthaft nicht gesprochen werden wollen. Andererseits vermag die Bedeutung einer Bitte nimmermehr darunter zu leiden, dass auch Bitten im entgegengesetzten Sinne vorliegen. Diess ist ein alltäglicher Vorfall und beweist nichts, als eben, dass die Menschen verschiedener Meinung sind. Die Stände werden schon zu würdigen wissen. Ob aber der Widerspruch herrührt aus verschiedenen Gemeinden desselben Landes, oder aus derselben Gemeinde; und in dem letzten Falle wieder, ob unter den einzelnen Bürgern, oder ob zwischen den Vorstehern und den Bürgern Verschiedenheit herrscht: kann in der That nichts verschlagen, noch dem Rechte, Bitten an die Volksvertreter zu richten, irgend etwas an seinem wahren Werthe nehmen.

Von grösserer Bedeutung als die im Vorstehenden beseitigten Scheingründe erscheinen dagegen: 1) die Längnung des Petitionsrechtes an und für sich; 2) die Furcht vor dem Petitionsrechte als einem gewaltigen und

daher gefährlichen Imponderabile; 3) die Hinweisung auf eine Störung in organischer Ordnung der Behörden; 4) die Lehre, dass nur in der Gemeinde, nicht aber auch in der Sphäre des Staates der Bürger seine Rechte an die Gemeindevorsteher abgetreten habe; endlich 5) die Behauptung, dass die seit langen Jahren stattfindende Uebung nur eine Thatsache, aber kein Gewohnheitsrecht sei.

Von diesen Gründen treffen die beiden ersten nicht blos das in Frage gestellte Recht der Gemeindebehörden, sondern das Petitionsrecht überhaupt, somit auch das der Einzelnen, und es leuchtet ein, dass diese ganz allgemeinen Sätze vor Allem geprüft werden müssen. Natürlich kann von einem Petitionsrechte der Gemeindebehörden nicht die Rede sein, wenn nicht einmal den einzelnen Bürgern ein solches Recht zusteht.

Die Behauptung nun, dass auch dem Einzelnen zum Einreichen von Petitionen kein förmliches Recht zustehe, wurde darauf gestützt, dass ein Recht nothwendig einen Inhalt haben, ihm eine Pflicht entsprechen müsse; sonst sei es ein juristisches non ens. Nun aber sei von den Vertheidigern selbst zugegeben, dass der Gebetene nicht schuldig sei, auf eine Petition etwas zu verfügen, oder auch nur eine Antwort zu geben. Welches Recht es nun sei, das zu nichts führe, als dass ein Papier weiter in den Registraturkasten wandere? — Es mag an sich dahingestellt sein, ob es die richtige Auffassung grosser staatlicher Fragen ist, sie in die spanischen Stiefeln eines Syllogismus zu pressen und ihre Lösung durch Schuldefinitionen zu versuchen. Möglicherweise könnte die richtige Antwort unter keinen Paragraphen eines Compendiums passen, und sie doch dem Staatsmanne gefallen oder die Welt bewegen. Allein man braucht auch dieser Art von Beweisführung nicht aus dem Wege zu gehen. Unumwunden kann man zugeben, dass einem Rechte eine Pflicht entsprechen, dass dasselbe einen Inhalt haben müsse. Man kann ferner ohne Bedenken dabei beharren, dass der mit einer Petition Angegangene nicht schuldig sei, sie zu beachten. Und dennoch ist man zu dem Satze befugt, dass das Petitionsrecht ein Recht im vollsten Sinne des Wortes sei. Offenbar hat sich hier bei den Gegnern eine Verwechslung eingeschlichen. Kann nämlich auch der Inhalt des Petitionsrechtes und die ihm entsprechende Pflicht nicht sein, dass der Gebetene dem Bittenden in seinem Gesuche willfahren muss, (wäre doch sonst die Petition keine Bitte, keine blosse Mittheilung eines Gedankens, sondern ein Befehl, und zwar ein Befehl des nächsten Besten und möglicherweise zur Erfüllung der unmöglichsten, widersprechendsten, unsinnigsten Dinge:) so hat dasselbe dennoch einen guten Inhalt und entspricht ihm eine sehr bestimmte Pflicht. Es besteht nämlich der Inhalt des fraglichen Rechtes darin, dass der Bürger nicht nur um dieses oder jenes, sondern um alles ihm Beliebige bitten darf; die correspondirende Pflicht aber darin, dass der Petitionär, der

sich an die Stände wendet, von diesen angehört, von der Regierung aber an der Vorbringung seiner Bitte nicht gehindert werden darf, auch wenn dieselbe noch so ungerne gesehen würde. Gerade in einem Falle, in welchem dieser Inhalt des Rechtes, nach der Ansicht Vieler wenigstens, verletzt, die entsprechende Pflicht nicht beachtet worden war, durfte dieser Sachverhalt am wenigsten übersehen werden. Oder wäre etwa die Freiheit, ungehindert zu bitten, nicht Körper genug für ein Recht? Dann möge man erklären, in wie ferne die Pressfreiheit ein Recht ist und von Jedem als ein Recht anerkannt wird, während sie doch unläugbar auch nichts Anderes ist, als die Freiheit zu schreiben ungehindert von der Regierung.

Ebenso wenig vermag man die Furcht vor der übermächtigen Bedeutung des Petitionsrechtes als einen Grund gegen dasselbe anzuerkennen. Vor Allem kann die grössere oder kleinere Bedeutung eines Rechtes und selbst eine Gefährlichkeit desselben auf die Frage, ob es überhaupt verfassungsgemäss bestehe, von keinerlei Einfluss sein; sondern es ist diese Bedeutung nur ein Moment in der politischen Beurtheilung. Somit ist es eigentlich bei Untersuchung der Rechtsfrage zwecklos, darüber zu streiten, ob das Petitioniren nur ein an sich unmächtiger Versuch sei, Gewünschtes zu erlangen, oder aber ein mächtiges Mittel der Einwirkung auf die öffentliche Meinung, durch diese dann aber auf die Stände und auf die Regierung. Auch wenn ihm diese letztere Bedeutung zukommt, es aber einmal zu Recht besteht, muss sich der constitutionelle Staatsmann mit ihm abfinden: sei es nun, dass er demselben, da wo öffentliches Wohl und Gesetz diess erfordern, mit beherrschender Kraft und überzeugender Intelligenz entgegentritt; sei es, dass er es ebenfalls zur Unterstützung seiner Plane zu benützen weiss; sei es endlich, dass er durch ein die allgemeine Stimme gewinnendes Regierungssystem den Bemühungen seiner Gegner zum Voraus den Nerv abschneidet. In einem freien Staate sind noch gar manche Bestandtheile des öffentlichen Lebens, welche nicht eben bequem zu handhaben sind, und von schwachen, unthätigen, ihrer Stellung nicht gewachsenen Beamten vielleicht gar nicht gewältigt werden können: allein desshalb sind sie noch nicht unrecht, sondern es folgt aus ihnen nur, dass die Regierung hoch genug stehen muss für einen solchen staatlichen und gesellschaftlichen Zustand. Die Pressfreiheit ist wahrlich noch ein ganz anderes mächtiges Element, als das Recht, Bitten bei der Ständeversammlung einzugeben; und doch muss und kann man mit ihr regieren. Ja die Stände selbst. Ist ihr Einfluss etwa genau abzuwägen, ihre Gewalt immer den Staatslenkern angenehm? Dennoch kann und muss im Einklange mit ihnen oder, wo sie im Unrechte und unstaatsmännisch sind, in überlegenem Kampfe gegen sie das Staatsruder geführt werden. Das ist ja am Ende der Hauptvortheil von allen diesen Einrichtungen, welche auch dem Willen und der Einsicht

der Bürger einen Spielraum geben, dass sie, auf die Dauer wenigstens, nöthigen, die Verwaltung nur in solche Hände zu legen, welche der Aufgabe gewachsen sind. — Dennoch soll die Erörterung, welche politische Bedeutung dem Petitionsrechte im constitutionellen Staate zukomme, keineswegs bei Seite geschoben werden. Das Petitionsrecht ist das Recht der Bitte, und nur eine Bitte ist und bleibt eine Petition. An und für sich wohnt ihr kein Zwangsrecht bei; und auch der Umstand kann nicht besonders in Betracht kommen, dass durch eine Petition ein Gedanke in die Ständeversammlung geworfen werden mag. Wenn derselbe grossen Anklang daselbst findet, so wäre er wohl auch durch Anträge von Mitgliedern einzubringen gewesen; würde diess aber keiner derselben wagen, so wird eine Petition noch weniger Unterstützung finden. Es kommt also ganz auf die Zahl der Petitionäre, auf den Inhalt der Bitte und auf die Verhältnisse an, ob eine Petition von staatlicher Wichtigkeit ist, oder nicht. So lange eine Petition nur der Ausdruck des Wunsches eines Einzelnen oder Weniger ist, so lange ist sie für die Ständeversammlung ein gewöhnlicher Geschäftsgegenstand, der nur ganz zufällig, etwa weil er einen grossen Missstand zur Kenntniss der Versammlung bringt, von weitläufigen Folgen sein kann. Da nun aber in der unendlichen Mehrzahl der Fälle die eingereichten Petitionen wirklich nur solche Bitten Einzelner sind, so kann auch mit aller Sicherheit der Satz aufgestellt werden, dass im Allgemeinen das Petitionsrecht politisch ganz gleichgültig ist. Anders dagegen allerdings, wenn die Bürger in Masse Petitionen eingeben. Wird auch durch diesen Beweis allgemeiner Theilnahme der Gegenstand der Bitte an sich nach Werth und Thunlichkeit nicht verändert, so ist es doch für die Stände und für die Regierung eine bedeutende Aufforderung zu besonderer Aufmerksamkeit. Theils verdient ein Wunsch, den ein bedeutender Theil des Volkes zu gleicher Zeit ausspricht, schon an sich grosse Beachtung; denn es ist kaum anders möglich, als dass demselben wenigstens theilweise eine Wahrheit zu Grunde liegt, welcher Rechnung zu tragen ist. Theils aber ist es eine Forderung der Klugheit, ein so allgemein vorhandenes Verlangen wo möglich zu befriedigen, in jedem Falle dasselbe nicht leichtsinnig und hochmüthig bei Seite zu werfen. Der Unwille über eine solche Behandlung würde, wenn auch nicht sogleich, und vielleicht nicht in der jetzt gerade zur Sprache gebrachten Richtung, der Versammlung bittere Früchte tragen. Natürlich sollen und werden ehrenhafte und staatsmännisch handelnde Stände sich bei ungerechten oder gemeinschädlichen Bitten weder durch Einschüchterung, noch in feiger Sucht nach Volksgunst zu einer Nachgiebigkeit gegen bessere Ueberzeugung bringen lassen: allein triftige Gründe müssen vorhanden sein, wenn abschlägig beschieden werden soll. Auch ist es fast überflüssig zu bemerken, dass die Stände bei den auf solche massenhafte Petitionen

zu fassenden Beschlüssen berechtigt und verpflichtet sind, die sonstigen Verhältnisse in's Auge zu fassen. Darf auch keine Klugheitsrücksicht je bis zur Nachgiebigkeit gegen ein ungerechtes Verlangen treiben: so ist es dagegen Sache der Staatsweisheit, zu überlegen, auf welche Seite bei blossen Vortheilserwägungen die Schaale sinkt. Es kann sich also gar wohl begeben, dass wenn nach der ganzen Lage der Verhältnisse ein Nichteingehen auf eine an sich nicht unschädliche Bitte noch grössere Nachtheile zur Folge hätte, man mit vollem Bewusstsein der Nachtheile der Petition doch das kleinere Uebel zu wählen hat. In so ferne kann dann allerdings eine Petition von grosser politischer Bedeutung sein. Allein nichts wäre falscher, als daraus zu schliessen, dass also das ganze Petitionsrecht nachtheilig wirke. Vor Allem kann eine solche stärkere Nöthigung, Wünsche und Klagen zu beachten, sehr wohlthätig und nöthig sein. Es gibt auch schläfrige Regierungen; solche, welche um das geistige oder sachliche Wohl der Bürger wenig bekümmert sind, sei es in eitler Selbstzufriedenheit sei es aus Selbstsucht. Man hat nicht selten schon Ständeversammlungen gesehen, welche andere Zwecke verfolgten, als die Vertretung der Rechte und der Interessen des Volkes, oder welche aus Feigheit gegen die Gewalthaber nicht aufzutreten wagten. In solchen Fällen kann ein kräftiger Anstoss sehr an der Stelle sein. Allein selbst wenn das massenhafte Petitioniren in einem bestimmten Vorkommen materiell nicht gut wirkt, so ist es eine sehr oberflächliche Auffassung, sich nur an das Mittel anstatt an die Ursache zu halten. Bei Vorfällen dieser Art werden in der Regel die sonstigen Umstände die Schuld tragen, die durch die Petition hervorgerufene Verlegenheit aber nur die Form sein, in welcher sich das Missvergnügen oder ein noch tieferes Uebel in dem staatlichen Leben äussert. Vielleicht ist es sogar wünschenswerth, dass gerade auf diese Weise der schlimme Geist zur Erscheinung kommt, indem hier eine regelmässige Formulirung der Gegensätze, eine umsichtige Besprechung und eine Beruhigung durch Handlungen oder Gründe am leichtesten möglich ist. — Aber, fragt man vielleicht, will denn etwa geläugnet werden, dass das Entwerfen von Petitionen, das Erbitten von Unterschriften, die Versammlungen zum Behufe der Einladung zum Beitritte, vielleicht sogar die öffentlichen Aufzüge und Schaustellungen bei Ueberbringung der riesenmässigen Ballen von Namen zu den sträflichsten Partheizwecken missbraucht werden können, schon oft missbraucht worden sind? Will in Abrede gezogen werden, dass durch immer wiederholtes Petitioniren die öffentliche Meinung allmählig für nichtige und schädliche Verlangen gewonnen, durchein vergiftet werden kann? Ist so etwas nicht verbrecherisch, somit das Petitionsrecht höchst gefährlich? Die Möglichkeit und die Geschichte solcher Missbräuche soll nicht in Abrede gezogen werden. Es ist zuzugeben, dass unter solchen Umständen das Petitionsrecht von grossem Nachtheile sein kann. Auch

kann es die Meinung keines Verständigen sein, dass wirklich rechtswidrige Umtriebe ungestraft bleiben, gefährliche Unternehmungen ruhig geduldet werden sollen. Allein es ist auch hier zu wiederholen, dass diese Dinge nur Zeichen tieferer Uebel sind, nicht die Folgen des Petitionsrechtes an sich. Es muss also verlangt werden, dass selbst in den Fällen des offenbarsten und strafbarsten Missbrauches nicht in der Weise geistloser Pfuscher blos an den Symptomen curirt, sondern die Krankheit in ihren Ursachen erfasst werde. Dann wird auch die Gefährlichkeit des Petitionirens sich augenblicklich verlieren. Und jedenfalls wäre es verkehrt, wegen zwar möglicher, allein sehr seltener, oft in einem Jahrhunderte nicht vorkommender Missbräuche ein in der Regel unschuldiges, ja höchst nützliches, jeden Falles erträgliches Recht zu längnen und zu verkümmern. Man lasse das Recht bestehen; dem offenbaren Unrechte aber trete man mit Muth und Verstand entgegen. Hier kann England zum Muster dienen; freilich bedarf es auch englischer Staatsmänner. — Kaum der Erwähnung werth ist es übrigens hierbei, dass die Frage über das Bittrecht der Gemeindebehörden bei dieser politischen Würdigung gar nicht zur Sprache kommt. Es wird doch in der That Niemand behaupten wollen, dass in dieser Art von Petitionen die Möglichkeit der Gefahren und Missbräuche beruhe! Im Gegentheile möchte eher zu behaupten sein, dass dieselben ein Hinderniss für ungesetzliche Umtriebe und factiöse Aufhetzungen der Menge seien.

Wir gehen nun über zu denjenigen Einwendungen, welche gegen das Petitionsrecht der Gemeindebehörden insbesondere vorgebracht worden sind, und deren vollständigste Richtigkeit also das Recht der einzelnen Bürger unberührt lassen würde.

Der erste dieser besonderen Gründe ist die angebliche Beeinträchtigung des Organismus der Verwaltungsbehörden. — Sicherlich ist es kein geringer Vorwurf gegen irgend eine Forderung, wenn ihre Gewährung das richtige Verhältniss der Regierungsbehörden unter sich stören würde. Auch wenn eine solche Forderung der Freiheit der Bürger förderlich wäre, wäre sie zu verwerfen; denn nur in Ordnung neben der Freiheit besteht das wünschenswerthe staatliche Leben. Wenn also bewiesen werden könnte, dass ein den Gemeindebehörden eingeräumtes Petitionsrecht die nothwendige dienstliche Unterordnung derselben unter die Vorgesetzten störe, so müsste auf ein solches Recht verzichtet werden. Allein nichts ist unbegründeter, als diese Behauptung. — Vor Allem sei die Erfahrung befragt. Seit mehr als einem Menschenalter haben in vielen deutschen Staaten, anderwärts noch weit länger, die Gemeindebehörden das Petitionsrecht ausgeübt. Dass aber dadurch irgendwo und irgendwann eine Störung im Verwaltungsorganismus entstanden wäre, ist nicht bekannt geworden. Die, allerdings gräulichen, Missbräuche, welche mit dem Petitionsrechte in England unter den Stuarts,

im Anfange der französischen Umwälzung, im Königreiche der Niederlande vor 1830, im Jahre 1848 in vielen grossen und kleinen Staaten getrieben wurden, waren ganz anderer Art. — Dann aber lässt sich auch leicht zeigen, dass bei einer ihrer Rechte sich irgend bewussten Regierung in der That aus dem Petitionsrechte der Gemeindebehörden gar keine Störung der Verwaltung entstehen kann. Ein Unfug, eine Störung in der eben bezeichneten Richtung ist offenbar nur dann möglich, wenn eine untergeordnete Behörde, in unserem Falle also eine Gemeindebehörde, einem gesetzlichen Befehle nicht gehorcht, oder wenn sie gegen einen solchen Befehl einen falschen Weg der Berufung einschlägt. Nun aber hat das Petitionsrecht mit diesen Fehltritten gar nichts gemein. Dass Derjenige, welcher den Ständen eine Bitte vorlegt, seinen gewöhnlichen bürgerlichen oder Dienstpflichten gehorchen muss, versteht sich doch in der That von selbst. Und selbst, wenn die Bitte auf die Aenderung einer solchen Pflicht gerichtet wäre, müsste sie erfüllt werden, bis die gesetzgebenden Factoren etwas Anderes beschlossen hätten. Widerspänstige wären einfach durch Strafe oder andere Gewaltmittel anzuhalten. Mit petitionirenden Gemeindebehörden würde es natürlich in allen diesen Stücken eben so gehalten. Aber vielleicht ist schon die Aeusserung einer von der amtlichen Ansicht verschiedenen Meinung eine nicht zu duldende Störung? Es giebt freilich Menschen, welche den Sinn des constitutionellen Staatslebens so wenig aufgefasst haben, dass sie jede Abweichung von der Meinung der Befehlenden für ein Verbrechen, jeden, auch noch so begründeten und formell unstrafbar ausgesprochenen, Tadel für eine Empörung erachten; welche nur in dumpfem Schweigen Ordnung und Gesetzlichkeit sehen, jede Regung von eigenem Urtheile brutal niederschlagen möchten. Mit Solchen ist nicht zu argumentiren. Wer aber irgend den Begriff des freien Staatsbürgers, der auf Gesetz und auf die aufgeklärte öffentliche Meinung gestützten Staatsgewalt gewonnen hat, der kann unmöglich in der Bitte einer Gemeindebehörde um irgend einen Gegenstand des öffentlichen Lebens eine Umwälzung sehen. So lange dieser Gemeinderath, soweit er Staatsstelle ist, dem Gesetze und den gesetzlichen Befehlen seiner Vorgesetzten gehorcht, so lange ist keine Spur von Störung; dieser pünktlichste Gehorsam ist aber mit jener Petition gar wohl vereinbar. Und dann sei man doch wenigstens folgerichtig. Auch der einzelne Unterthan muss gehorchen; desshalb kann er doch nach der Ansicht der unendlichen Mehrzahl (auch Solcher, welche gegen das Petitionsrecht der Gemeindebehörden sind) ein Petitionsrecht ausüben. Woher denn also die grosse Gefahr, das Eigenthümliche bei den Petitionen der Gemeindebehörden? Wahrlich nicht von ihrer grossen Auctorität. Sodann ist so ziemlich von allen Seiten zugegeben, dass Gemeinderäthe in örtlichen Angelegenheiten ohne Weiteres Petitionen einreichen könnten, nur allgemeine Staatssachen sollen ausgenommen sein. Wie nun aber, wenn in

solchen örtlichen Dingen die amtliche Ansicht eine andere ist? Entstünde hier nicht offenbar auch innerer Zwiespalt, Gefährdung des Ansehens der Regierung, Desorganisation, und wie die gefährlichen Folgen alle heissen mögen? Also entscheide man sich; entweder, oder. — Wollte man aber das Vorstehende dadurch zu widerlegen suchen, dass man entgegenhielte, mit denselben Gründen könnte für jede Behörde im ganzen Staate das Petitionsrecht erwiesen werden: so kann man sich im Nothfalle zu dieser äussersten Meinung bekennen. Es wäre wohl schliesslich nicht der Weltuntergang, wenn es sich begäbe, dass ein Gerichtshof bei den Ständen eine Petition um Oeffentlichkeit und Mündlichkeit eingäbe; oder wenn der Senat einer Hochschule um Pressfreiheit bäte; oder wenn ein Amtmann aus seiner Erfahrung Beispiele mittheilte, dass die verordnungsmässige Bildung der Verwaltungsbeamten nichts tauge. Alle diese Petitionäre müssten vor der Hand natürlich die bestehenden Einrichtungen achten; der betreffende Minister könnte ihnen, wenn er kleinlich genug wäre, zürnen: allein damit hätte das ganze Unglück ein Ende. Und die einfachste Menschen- und Weltkenntniss wird überdiess die Besorgniss, dass dergleichen missliebige Bitten gar häufig vorkommen könnten, sehr müssig finden.

Der Gedanke, dass der Bürger in den verschiedenen Rechtssphären, in welchen er lebe, sich verschieden zu seinem Rechte verhalte, und dass er namentlich in der Rechtssphäre der Gemeinde seine Rechte an seine Vorsteher abtrete, in der des Staates aber sie zu eigener Ausübung behalte, so namentlich das Petitionsrecht; dass somit Gemeindevorsteher, welche in allgemein staatsbürgerlichen Fragen als Vertreter der Gemeinde petitioniren, einen Eingriff in die Rechte der Einzelnen sich erlauben, von welchem sie abzuhalten Pflicht und Recht der Regierung sei: dieser Gedanke ist scharfsinnig, aber er ist nicht richtig. — Es könnte von vorne herein behauptet werden, der Satz: der Gemeindebürger trete seine Befugniss als solcher an die Ortsvorsteher ab, sei keineswegs, auch nur als Regel, wahr. Es kommt hierauf jedoch nicht an. Die Frage ist allein die, ob der Bürger seine staatsbürgerlichen Rechte verliert, wenn auch die Gemeindevorsteher Petitionen in Beziehung auf dieselben an die Stände richten? Wie diese Frage zu bejahen sein soll, ist nun aber in der That nicht einzusehen. Davon ist ja nirgends die Rede, dass die Einzelnen, wenn die Vorsteher ihrer Gemeinde für gut gefunden haben, eine Petition an die Stände einzureichen, nun von der Ausübung ihres eigenen Petitionsrechtes ausgeschlossen wären. Vielmehr mögen sie, ganz wie es ihre Ansicht ist, sich jenen in einer eigenen Angabe anschliessen; oder eine in entgegengesetztem Sinne machen; oder jede beliebige Modificationen beschliessen und überreichen. Hier ist von einer Vorwegnahme eines Rechtes keine Rede. Die Gemeindevorsteher nehmen ihren Bürgern durch eine eigene Petition eben so wenig ihr gleiches

Recht, als diess die Einwohner der nächsten Gemeinde thun, wenn sie zuerst petitionirt haben. Der Weg ist für Alle frei. Schon oben ist die völlige Grundlosigkeit der Furcht, als ob die Bürger nicht in einem der Eingabe der Gemeindevorsteher entgegengesetzten Sinne zu bitten wagen werden, sowie die Unbegreiflichkeit der Ansicht, dass das Petitionsrecht bei materiell verschiedenen Ansichten der Einwohner desselben Ortes über eine gewisse Frage in Missachtung komme, nachgewiesen worden. Auch hierin also kann eine Beschränkung oder sonstige Beeinträchtigung des Petitionsrechtes der Einzelnen nicht liegen. Entweder hat die Bürgerschaft eines Ortes einen lebendigen Sinn für öffentliches Leben, oder aber sie hat ihn nicht. Im ersten Falle werden vor Allem die Vorsteher kaum in anderem Sinne petitioniren, als die Gemeinde es gerne sieht; unter allen Umständen aber wird sich die Bürgerschaft nicht abhalten lassen, sondern im Gegentheile um so mehr sich aufgefordert finden, ihrer Meinung ebenfalls Geltung zu verschaffen. Im andern Falle haben nicht nur die Gleichgültigen und Langsamen es nur sich selbst zuzuschreiben, wenn ihre Meinung falsch aufgefasst werden sollte, stand doch die Richtigstellung in ihrer Hand; sondern es ist sogar ganz gut, dass wenigstens Diejenigen, welche eine lebendige Theilnahme haben, in diesem Falle also die Vorsteher, dieselbe bethätigen. Ein staatlich bereits entwickeltes Volk, das an seinen Angelegenheiten lebendigen Antheil nimmt und seine Rechte frisch zu gebrauchen weiss, wird in der That solche Zweifel und Beweisführungen gar nicht begreifen. Und auch wir Deutsche selbst hoffentlich nicht mehr in einigen Jahrzehnten. — Nicht erst der Bemerkung bedarf es freilich, dass Gemeindevorsteher nicht berechtigt sind, ihre individuelle Meinung als die der ganzen Bürgerschaft darzustellen; sie dürfen nicht einen Anftrag von ihren Mitbürgern vorspiegeln, wenn sie einen solchen nicht haben: allein im Uebrigen mögen sie ihre Ansicht den Ständen immerhin vorlegen. Wenn aber wohl ein bedeutender Theil der auf das Petitionsrecht der Gemeindevorsteher jetzt noch fallenden Missgunst daher rührt, dass fälschlich angenommen wird, es werden die Stände solche Petitionen immer als den Ausdruck der Gesinnungen der ganzen Bürgerschaft ansehen, während sie dieses doch häufig nicht seien: so darf man sich hierüber beruhigen. Die Stände werden wohl zu unterscheiden wissen; und in wichtigeren Fällen wird es ihnen auch gewiss an Aufklärung über den Thatbestand nicht fehlen.

Zum Schlusse noch ein Wort über die rechtliche Würdigung einer längeren thatsächlichen Uebung des Petitionsrechtes von Gemeindebehörden, wenn eine solche bestand, ehe die Befugniss in Zweifel gezogen werden will. — Es ist sehr begreiflich, dass in einem solchen Falle die Gegner sich bemühen, das Bestehen eines förmlichen Gewohnheitsrechtes zu läugnen, weil

ja alle ihre sonstigen Gründe hieran allein zerschellen würden. Allein die Unrichtigkeit der Behauptung ist leicht nachzuweisen.

Stellt man nämlich den Begriff des Gewohnheitsrechtes dahin fest, dass es dasjenige Recht sei, welches durch eine in langer Befolgung und Anwendung ausgesprochene rechtliche Ueberzeugung im ganzen Volke sich gebildet habe: bestimmt man die Erfordernisse eines gültigen Gewohnheitsrechtes dahin, dass die Handelnden die Ueberzeugung von der rechtlichen Nothwendigkeit gehabt haben; dass sich diese Ueberzeugung aus vielfachen, unzweideutigen und lange fortgesetzten Handlungen erkennen lasse; dass die Gewohnheit an sich nicht gegen gute Sitten, Religion und Vernunft gehe[1]: so ist man sicher zu der Frage des Erstaunens berechtigt, wie bei dem unläugbaren Vorhandensein aller dieser Merkmale des Begriffes und aller inneren Erfordernisse hier das Bestehen eines Gewohnheitsrechtes in Abrede gezogen werden könne? Die Thatsache der Uebung steht, angenommenermaassen, fest. Von einem Widerstreite gegen Sitten, Religion und Vernunft ist gar keine Rede; nicht einmal von einer Nichtübereinstimmung mit einem positiven Gesetze; denn es besteht ja gar keines über den Gegenstand. Dass bei den Betheiligten die Ueberzeugung von der Rechtmässigkeit ihrer Schritte herrschte, ergiebt sich aus der offenen Vornahme derselben. Es könnte also lediglich an der Ueberzeugung von der rechtlichen Nothwendigkeit, die Petition anzunehmen, bei den Ständen und, in sofern dieselbe bei der Aufrechterhaltung der Verfassung ebenfalls hauptsächlich betheiligt ist, bei der Regierung fehlen. Und in der That ist diess auch der Boden, auf welchen die Gegner sich stellen. Es sei die Uebung, behaupten sie, nur eine Thatsache, eine freiwillige Einräumung aus Billigkeit und Klugheit; aber nirgends werde ein Recht und eine entsprechende Pflicht anerkannt. Die Unrichtigkeit dieser Behauptung nachzuweisen, liegt nun aber gar sehr in dem eigenen Interesse der Freunde von Regierung und Ständen und in dem ihrer Mitglieder. Es ist nämlich unbedingt unmöglich, dass die sämmtlichen üblen Eigenschaften, welche dem Petitionsrechte und namentlich dem Petitionsrechte der Gemeinden zugemessen werden, erst nach Jahren entdeckt werden, wenn sie wirklich bestehen. Ein grösseres Armuthszeugniss liesse sich gar nicht ausstellen. Nur einer grossartigen Pflichtversäumniss könnte es demnach zugeschrieben werden, wenn dennoch Jahre lang Petitionen nicht nur ohne irgend eines Menschen Widerspruch, sondern selbst unter eifrigster Theilnahme von Ministern und Ständemitgliedern angenommen und behandelt wurden. Eine so in's Ungemessene gehende Pflichtversäumniss anzunehmen, ist nun aber ebenfalls unmöglich: und es bleibt also nichts übrig, als vorauszusetzen, dass alle Betheiligten von der Ueberzeugung der recht-

1) S. Wächter, Handbuch des württemb. Privatrechts, B. II, S. 32 fg.

lichen Nothwendigkeit der Annahme von Petitionen durchdrungen waren. Damit aber ist das Gewohnheitsrecht vollständig hergestellt; und dass eine zu späte Läugnung von Einer Seite es nicht wieder zerstört, bedarf wohl keines Beweises.

So weit die Widerlegung der Gegner des Petitionsrechtes der Gemeinden und Corporationen. — Nicht aber blos zur formellen Abrundung der gegenwärtigen Bemerkungen, sondern weil mit Fug von Dem, welcher gegen die Ansichten Anderer polemisch aufgetreten ist, verlangen wird, dass er nun auch seine eigene Theorie klar und unumwunden hinstelle, damit auch sie auf den Prüfstein gebracht werden könne, soll itzt noch unternommen werden, das förmliche Recht der einzelnen Bürger sowie der Gemeindebehörden zur Einreichung von Petitionen an die Stände in kurzen Sätzen zu erweisen. Und zwar soll der Beweis lediglich aus der Natur des repräsentativen Staates, ohne alle Zuhülfeziehung positiver Bestimmungen einzelner Länder, geführt werden. Auf diese Weise kann die Schlussfolgerung in allen jenen Staaten Anwendung finden, welche keine positiven Bestimmungen haben; in den mit theilweisen Gesetzen versehenen mag sie gehörigen Ortes eingeschaltet werden. — Die Lehre ist nun aber folgende:

Das Petitionsrecht ist keineswegs nur als eine zufällige und blos unter Voraussetzung von positiven Satzungen oder von Gewohnheitsrecht geltende Befugniss zu betrachten; sondern vielmehr ist dasselbe ein unmittelbarer und nothwendiger Ausfluss des Begriffes der Volksvertretung, und zwar in doppelter Folgerung.

Einmal nämlich muss der Bürger das Recht haben, seine Vertreter auf alle diejenigen Gegenstände aufmerksam zu machen, von denen er Ursache hat zu glauben, dass er genauer mit denselben bekannt ist, als sie, und bei welchen er doch deren Hülfe bedarf. Es sind jedem Bürger durch die Grundgesetze eines constitutionellen Staates (seien diese nun in Einer Urkunde gesammelt oder in mehrere Satzungen zerstreut) gewisse Rechte gegenüber vom Staate eingeräumt, und überdiess hat die Ständeversammlung die Aufgabe, auch seine sonstigen Interessen im Staate, wenigstens innerhalb gewisser Grenzen, zu wahren und zu fördern. Da nun selbst bei der zweckmässigsten Vertheilung der Volksvertreter über das Staatsgebiet und bei der eifrigsten Pflichterfüllung von Seiten derselben unmöglich die Versammlung die Erlebnisse und die Anstände eines jeden Einzelnen kennen kann; da ferner der Bürger nicht der Ungewissheit ausgesetzt sein darf, ob er ein Mitglied finde, welches in gewünschter Weise und Schleunigkeit die Angelegenheiten des Einzelnen zum Gegenstande eines Vortrages in der Versammlung zu machen bereit ist, sondern er mit unbedingter Sicherheit muss seine Anliegen anbringen können: so hat er auch gegenüber von der Versammlung das Recht, sie nach Belieben mit Petitionen anzugehen; und

es kann somit weder diese sie ungeprüft zurückweisen, noch kann es der Regierung zustehen, sie auf welche Art immer zurückzuhalten oder zu verkümmern. Da aber der Einzelne nur in den allgemeinen Zuständen lebt, und diese die Ausübung der Rechte und der Thätigkeit des Einzelnen bedingen: so ist auch das Petitionsrecht nicht blos auf die Gegenstände der Privatrechtssphäre des Bittenden beschränkt, sondern er ist befugt, alle Verhältnisse und Einrichtungen des Staates, dem er angehört und zu dessen Bestand er beiträgt, in den Kreis seiner Bemerkungen und seiner Wünsche zu ziehen.

Zweitens aber leitet sich das Petitionsrecht der Einzelnen aus der verfassungsmässigen Stellung der Ständeversammlung zur Regierung ab. Die Stände haben das Recht und die Pflicht, sowohl die allgemeinen Rechte und Interessen der Gesammtheit, als auch, in gewissen Fällen wenigstens, verletzte Rechte und Interessen jedes einzelnen Bürgers gegenüber von der Regierung zu vertreten und nöthigen Falles zu vertheidigen. Sie können nun aber dieser ihrer Pflicht unmöglich im vollen Umfange nachkommen, wenn sie nicht von jedem Einzelnen über Alles, was möglicherweise in den Umfang ihrer Aufgabe fällt, Nachricht erhalten können. Es muss somit der Bürger ein unantastbares Recht haben, sich mit Eingaben an die Stände zu wenden; und völlig widersinnig wäre es, wenn die Regierung befugt wäre, ihn hieran zu hindern, da ja das ungetrübte Recht nothwendig ist, um den Ständen die Möglichkeit zu verleihen, ihre Pflicht gerade gegenüber von der Regierung vollständig zu erfüllen.

Es ist somit bei den Petitionen der Einzelnen von einem vollen, sogar zur Vollziehung der Verfassung doppelt nothwendigen Rechte die Rede, und keineswegs blos von einer freiwilligen und zufälligen, also auch nach Willkühr aufzuhebenden und zu beschränkenden Duldung, und es ist das Petitioniren nicht blos eine Thatsache, sondern vielmehr ein wesentlicher Bestandtheil der Verfassung, sei es nun, dass das positive Gesetz desselben Erwähnung thut, oder es als sich von selbst verstehend mit Stillschweigen übergeht. Fürchtet man aber Nachtheile von dem, an sich ganz unschuldigen, Petitionsrechte, falls es in gewissen Formen oder Richtungen, vielleicht in besonders bewegter Zeit, ausgeübt werde: dann treffe man gesetzliche Vorsorge. Allein als völlig unzulässig muss es erklärt werden, wenn das Dasein des Rechtes selbst geläugnet werden will, blos weil es möglicherweise missbraucht werden könnte, und weil die Gesetzgebung unterlassen hat, hiergegen auf geordnetem Wege Vorkehrungen zu treffen.

Was nun aber insbesondere das Petitionsrecht der Gemeinden und sonstigen Körperschaften, und somit ihrer gesetzlichen Organe, betrifft, so ist auch hier ein vollständiges constitutionelles Recht nachweisbar. Die Gemeinden sind theils mit Rechten und Interessen vielfach versehene Gesammt-

heiten, gesellschaftliche Kreise, theils sind sie auch Bestandtheile des Staatsorganismus, ja dessen Grundlage. In beiden Beziehungen können sie in die Lage kommen, den Schutz und die Unterstützung der Stände ansprechen zu müssen, oder diese von bestehenden Uebelständen in Kenntniss setzen zu sollen; und auch sie bedürfen hiezu eines ungehemmten Verkehres mittelst Eingaben. — Für das Bedürfniss und somit für das Recht in jener ersteren Beziehung bedarf es nicht erst eines Beweises. Eine grössere Gemeinschaft hat allerdings andere Forderungen an den Schutz und an die Förderung des Staates zu stellen, als ein Einzelner; allein sie kann seiner Thätigkeit trotz ihrer grössern Mittel und ihrer Unpersönlichkeit nicht entbehren. Und zwar mag sie nicht blos in Beziehung auf ihre ganz besonderen und örtlichen Verhältnisse unbefriedigte Wünsche haben, sondern ihr Wohl mag auch durch die richtige Beschaffenheit der allgemeinen staatlichen Rechte und Zustände bedingt sein. Eine Beschränkung des Petitionsrechtes der Gemeinden als gesellschaftlicher Genossenschaften auf unmittelbar örtliche Verhältnisse ist daher durchaus nicht gerechtfertigt, weil selbst für ihre besondere Bedürfnisse nicht genügend. — Ein Bittrecht der Gemeinden als Bestandtheile des Staatsorganismus mag allerdings seltener nöthig sein, indem hier im Falle einer Unzuträglichkeit der Weg des Rekurses oder der Vorstellung bei den höheren Regierungsbehörden zur Abhülfe führen wird, überhaupt dieses ganze Verhältniss durch ausführliche Gesetze geregelt zu sein pflegt. Doch mag es sich immerhin begeben, dass eine Gemeinde ihre Benützung zu Staatszwecken für unbillig und das richtige Verhältniss übersteigend erachtet, z. B. die Uebernahme einer Leistung auf die allgemeinen Staatsmittel oder die Besorgung eines Geschäftes unmittelbar durch Staatsbehörden wünscht, und sich an die Stände wendet, weil sie bei den höhern Stellen kein Gehör findet, vielleicht nach den bestehenden Gesetzen keines finden kann. Es ist nun nicht einzusehen, warum es ihr nicht gestattet sein sollte, die Volksvertretung auf den Uebelstand aufmerksam zu machen und diese um Hinwirkung auf eine Richtigstellung der Verhältnisse anzugehen. Die Ordnung des Dienstes und der Gehorsam gegen die vorgesetzten Staatsorgane wird durch eine solche Petition in keiner Weise gestört, da es sich von selbst versteht, dass die Vorbringung einer Bitte an den bestehenden Anordnungen nichts ändert. — In beiden Fällen sind aber die gesetzlichen Organe der Gemeinden wo nicht ausschliesslich so doch jeden Falles zunächst aufgefordert, die Interessen der Gemeinschaft zu vertreten und steht ihnen also ein Petitionsrecht zu. Auch gegenüber von den Gemeindegenossen ist dabei von einer Beeinträchtigung keine Rede. Allerdings sind die Vorsteher gegenüber von diesen auf einen gesetzlich genau vorgeschriebenen Kreis amtlicher Befugnisse und Handlungen begrenzt, wie diess bei jeder öffentlichen Stelle der Fall ist, und eine Ueberschreitung dieser

Sphäre wäre Anmassung nicht gebührender Gewalt und Verletzung der Rechte Dritter. Allein diese Nothwendigkeit eines Einhaltens der Grenzen der eigenen Amtsgewalt hat gar keine Beziehung auf bittweise Mittheilungen an die Stände, durch welche keinerlei Störung oder Beeinträchtigung herbeigeführt wird. Eine Bitte steht Jedem und an Jeden frei, also auch dem Vorsteher einer Gemeinde; diess aber um so sicherer, als etwa nicht einverstandene Genossen an einer selbstständigen und in verschiedener Richtung sich bewegenden Ausübung des Petitionsrechts nicht gehindert sind.

8.

Die Geschäftsordnungen der Ständeversammlungen.

Es ist weder unwichtig noch ist es leicht, zweckmässige Bestimmungen über das formelle Verfahren einer grossen berathenden und beschliessenden Versammlung zu entwerfen. Nicht unwichtig, weil der ruhige Gang der Verhandlungen und selbst die richtige Auffassung und Aussprechung der Beschlüsse wesentlich durch eine geordnete und Niemands Rechte verletzende Geschäftsbehandlung bedingt ist. Nicht leicht, theils weil der zu besorgenden Angelegenheiten mancherlei sind und für jede die rechte Form gefunden werden muss; theils weil ganz spitzfindige logische Fragen zur Erledigung kommen; theils endlich, weil man mit Leidenschaft in und ausser der Versammlung, mit Parteiabsichten und mit unlauterer Schlauigkeit zu thun haben kann, welchen ein fester und unter allen Umständen genügender Damm entgegengesetzt werden muss.

Auch in dieser Beziehung zeigt sich der Vortheil einer langen Dauer der Verfassung. Innerhalb mehrerer Jahrhunderte werden natürlich alle Arten von Erfahrungen gemacht; und wenn man dieselben gut zu Rathe gehalten hat, so kann nicht leicht eine Frage auftauchen, über deren richtige Behandlung nicht schon nachgedacht ist, und für deren abermalige Lösung nicht bereits Vorgänge oder gar entschiedene Vorschriften vorhanden wären. Da nun aber auch eine erst seit kürzerer Zeit bestehende Versammlung, ja selbst eine ganz neu zusammentretende richtig verfahren soll, so gehört es keineswegs unter der Würde der Wissenschaft vom repräsentativen Staate, die Grundsätze für eine gute Geschäftsordnung der Ständeversammlung ausfindig zu machen, und es darf nicht die letzte Sorge der Gesetzgebung sein, das für gut Erachtete bleibend festzustellen.

Die Wissenschaft hat sich nun aber erst ziemlich spät an die Lösung der ihr gestellten Aufgabe gemacht; und es kann auch itzt noch nicht behauptet werden, dass sie das Nothwendige vollständig geleistet habe. — Obgleich mehr oder weniger logisch abgefasste Zusammenstellungen über die im englischen Parliamente befolgten Geschäftsregeln sehr hoch, vielleicht selbst

his in's 13. Jahrhundert, zurückgehen (s. meine Geschichte nnd Literatur der St.W., Bd. II, S. 81 u. ff.), und ohgleich eine grosse Anzahl hierzu bestimmter Schriften allmälig an's Tageslicht trat, ist doch eine eigentlich theoretische Behandlnng des Gegenstandes crst von J. Bentham in scinem berühmten Werke: «Taktik gesetzgebender Versammlnngen» unternommen worden [1]). Es reizte diesen selbstständigen und scharfsichtigen Geist, auch in dieser Ahtheilung positiver Satzungen und Gewohnheiten den verständigen Grund des Thatsächlichen zu erforschen und mit scharfer, in alle Winkel fallender Kritik die Berechtigung des Bestehens zu heleuchten. Später hat Mittermaier (in Welcker's Staatslexikon, Art. «Geschäftsordnung») eine gedrängte, aber auf reiche eigene Erfahrung gestützte Erörterung gegeben. Strenge genommen ist die wissenschaftliche Behandlung seitdem nicht viel weiter gekommen. Allerdings hat kein geringerer Mann als Jefferson in seinem «Handbuche der parlamentarischen Uehnng» eine systematische Zusammenstellung der im Senate der Vereinigten Staaten hefolgten Geschäftsregeln entworfen [2]); und haben später May [3]) und Cushing [4]) in noch weit ansführlicheren nnd vortrefflichen Arbeiten dasselbe gelcistet für das englische Parliament und für berathende amerikanische Versammlungen üherhanpt. Allein diese Schriften stellen doch sämmtlich nur das positiv in einem bestimmten Lande Gültige dar, ohne sich, wenigstens ahsichtlich und nmfassend, mit den allgemeinen Gründen des Rechts und der Zweckmässigkeit zu befassen. Das, was der Verfasser dieser Zeilen in dieser Richtung geschrieben hat, («Vorschläge zu einer Geschäftsordnung des verfassunggehenden Reichstages". Heidelberg, 1848,) enthält zwar in ausgedehnten Anmerkungen die theoretische Vertheidigung der in Antrag gehrachten Bestimmnngen; allein die kleine Schrift war im Drange des Augenhlickes entworfen und auch nur für einen bestimmten Fall berechnet. Allerdings finden sich theils in allgemeinen Werken über constitutionelles Staatsrecht [5]),

1) Bentham, J., Tactiqne des assemblées politiques délibérantes, pnhl. par E. Dumont. I. II. Éd. 2, Par., 1822, nnd in der Brüssler Gesammtausgabe der französischen Bearbeitungen, Bd. I, S. 371 fg. Die englische Ueberschrift, mit der Bezeichnung: Essay on political tactics, in den „Wocks" of J. B., Bd. II, S. 299 fg. Eine deutsche Uebersetzung: Taktik, oder Theorie des Geschäftsganges in Ständeversammlnngen. Erl., 1817.

2) Jefferson, Th., A manual of parliamentary practice. For the use of the Senate of the U. St. Wash., 1820 (und in manchen früheren und späteren Ausgahen.) Deutsche Uehersetzung, Handbuch des Parlamentarrechtes, oder Darstellung u. s. w. von Henning. Berl., 1819.

3) May, Th. E., A treatise npon the law, privileges and proceedings of Parliament. Lond., 1844; 4te sehr vermehrte Ausg. 1859.

4) L. S. Cushing hat zweierlei Schriften üher Geschäftsordnung veröffentlicht. — Die erste kürzere ist: Manual of parliamentary practice. 13. ed. Boston. Deutsch: Handhuch der parlamentarischen Praxis von B. Röiker. Hambg., 1852. — Das umfassendere Werk ist: Lex Parliamentaria Americana. Elements of the law and practice of Legislative Assemblies. Bost., 1856. XXXVI und 1063 S.

5) Man sehe z. B. Zachariä, Deutsches Staatsrecht 2. Aufl., Bd. I, S. 636 fg.; Zöpfl, D. Staatsrecht, 4te Aufl., Bd. II, S. 456 fg.; Held, System des Verfassungsrechtes, Bd II, S. 536 fg.

theils in den Bearbeitungen einzelner Landesrechte [1]) gelegentliche Erörterungen, und es mögen auch in den unzählbaren Protokollbänden der verschiedenen repräsentativen Versammlungen gar manche belehrende Verhandlungen begraben liegen; allein jene Beiträge sind doch nur zufällig und fragmentarisch, und diese Verhandlungen vermag Niemand aufzufinden ohne einen ganz unverhältnissmässigen Zeitaufwand. Unläugbar also ist theoretisch noch viel zu thun und namhaftes Verdienst zu erwerben.

Was aber die gesetzliche Anstellung der Geschäftsordnungen betrifft, so fehlt es zwar natürlich hieran in keinem der constitutionellen Staaten ganz. Gar manche haben sogar des Guten viel zu viel gethan, in so ferne sie rein formelle und zum Theile bis in kleinliche Einzelheiten gehende Bestimmungen in die Verfassungsurkunden selbst aufnahmen, damit aber einer Seits die Vornahme von Aenderungen, welche die Erfahrung an die Hand geben möchte, sehr erschwerten, anderer Seits das Grundgesetz unnöthiger- und schädlicherweise umfangreich machten. Auch hat es wohl, wo solche möglich waren, an Revisionen des zuerst Angeordneten nicht gefehlt. Allein auch bei den Gesetzen lässt der Zustand im Allgemeinen noch Manches zu wünschen übrig. — Vorerst sind die Geschäftsordnungen nicht selten vor aller und jeder Erfahrung entworfen worden, somit theils lückenhaft, theils unzweckmässig. Besten Falles hat man sich mit der Nachahmung irgend einer fremden Vorschrift begnügt, ohne aber auf die, vielleicht wesentlichen, Verschiedenheiten in der Grösse, Zusammensetzung und Berechtigung der verschiedenen Versammlungen Rücksicht zu nehmen, und ohne alle nähere Kenntniss darüber, ob und wie weit sich die einzelne Regel auch wirklich erprobt habe. Oft ist namentlich, trotz ihrer manchfachen Mängel, die Geschäftsordnung der französischen Abgeordnetenkammer zu Grunde gelegt worden, ohne Zweifel weil sie leicht herbeizuschaffen und äusserlich gut geordnet und handbar war; während die schwerer zugänglichen, auch allerdings nicht einfach abzuschreibenden, dagegen aber auf jahrhundertlange Erfahrung gegründeten Regeln des englischen Parliamentes unbeachtet blieben. Demgemäss sind denn gar viele der Geschäftsbestimmungen einer sachlichen und formellen Verbesserung gar sehr bedürftig. — Sodann ist nur in wenigen unserer Staaten die vortreffliche englische Sitte nachgeahmt, jede neue grundsätzliche Entscheidung der Kammern über eine Geschäftsfrage amtlich zu verzeichnen und durch Aufnahme unter die Zahl der festgestellten Regeln (Standing Orders) auch für künftig festzuhalten, dadurch aber mehr und mehr eine vollständige Gesetzgebung zuwege zu bringen [2]). Wo diess nun aber nicht geschieht, ist nicht nur eine Uebersicht

1) So z. B. in meinem Staatsrecht des K. Württemberg, 2te Aufl., Bd. I, S. 695 fg.; Pözl, Bayerisches Verf.-R., 2te Aufl., S. 507 f.; Rönne, Preussisches Staatsrecht, Bd. I, S. 528 fg.

2) Das englische parliamentarische Recht kennt dreierlei Arten von Feststellungen für die

über das, was hinsichtlich der Geschäftsordnung beschlossen ist, ausserordentlich schwierig, wenn überhaupt möglich; sondern man wird auch in vielen Fällen auf bereits Besprochenes und Beschlossenes später wieder zurückkommen und so besser zu verwendende Zeit verschlendern, vielleicht selbst Widersprechendes oder wenigstens Ungefügiges beschliessen. — Endlich lässt sich noch die Bemerkung machen, dass Ständeversammlungen sich keineswegs immer genau an die Vorschriften ihrer Geschäftsordnung halten, sondern theils im einzelnen Falle, theils sogar gewohnheitsmässig nach vermeintlicher Zweckmässigkeit davon abweichen. Diess ist nun aber offenbar ein grosser Fehler, welcher zu jeder Art von Willkür und zu bittern Streitigkeiten unter den Mitgliedern selbst und mit der Regierung führen kann. Das einzig richtige Verfahren in dieser Beziehung ist eine förmliche Verbesserung der Geschäftsordnung, sobald die Erfahrung auf eine Lücke oder auf einen Fehler aufmerksam gemacht hat, im Uebrigen aber pedantisch-strenge Einhaltung der bestehenden Vorschriften. Zur Entschuldigung, jedoch keineswegs zur vollständigen Rechtfertigung, des gerügten Verfahrens dient es freilich, dass in manchen Staaten die Bestimmung der Geschäftsordnung der freien Entschliessung der Ständeversammlung selbst entrückt ist. Entweder nämlich sind, wie bereits bemerkt, Geschäftsvorschriften durch Aufnahme in die Verfassungsurkunde selbst einer Verbesserung kaum zugänglich; oder aber verlangt wenigstens die Regierung einen Antheil an der Feststellung auch der inneren Geschäftsordnung, und kommt dann die Versammlung entweder nicht mit ihr überein, oder aber will sie sich grundsätzlich nicht in ihren häuslichen Angelegenheiten der Ansicht eines Aussenstehenden unterwerfen [1]. Beide Zustände sind ohne Zweifel

---

Geschäftsbehandlung: 1. Standing Orders, d. h. Beschlüsse, welche bleibende Gültigkeit haben sollen, und somit von einem Parliamente auf das andere übergehen; 2. Sessional Orders, Beschlüsse, welche zu Anfang eines jeden Reichstages aufs Neue gefasst werden und nur je bis zur Entlassung oder Auflösung bindende Kraft haben, übrigens thatsächlich in jedem Jahre wiederholt werden; 3. Orders oder Resolutions, nur für einen einzelnen Fall bestimmte Beschlüsse. Die standing orders werden nicht nur in den amtlichen Protocollen verzeichnet, sondern im Oberhause besteht auch noch eine eigene Rolle für dieselben, in welche jeder neue Beschluss eingetragen, und welche von Zeit zu Zeit durch den Druck veröffentlicht wird. (Die Sammlungen der st. orders des Unterhauses sind Privatarbeiten.)

1) Die Bestimmungen über das Recht, die Geschäftsordnung festzustellen, sind in den verschiedenen Staaten sehr abweichend. Von selbst versteht sich freilich überall, dass die äusseren Geschäftsbeziehungen einer Kammer, d. h. also die formellen Verhältnisse zur Regierung und der einen Kammer mit der andern, nicht einseitig von ihr bestimmt werden können, sondern eine Zustimmung des andern Theiles bedürfen; allein hinsichtlich der inneren Geschäftsordnung der Versammlungen findet sich jede Möglichkeit einer Feststellung irgendwo als geltendes Recht. Förmlich als Theil der Verfassung ist z. B. die Geschäftsordnung in Bayern publicirt, (Edict X zur V.-U.; allerdings bedeutend geändert durch Gesetz vom 15. Juli 1850;) und ein grosser Theil der deutschen Verfassungs-Urkunden enthält wenigstens sehr zahlreiche einzelne Vorschriften über die Geschäftsbehandlung; so u. a. die württembergische, k. sächsische, gh. hessische. Ein Gesetz ist verlangt in Oldenburg, V.-U. von 1852, § 165 und in Schwarzburg-Sondershausen, V.-U., § 147. Eine Genehmigung der Regierung für die von der Versammlung zunächst entworfene Ordnung ist ausdrücklich angeordnet in Anhalt-Bernburg,

weder angenehm noch zweckmässig; dennoch muss eine stillschweigende Abweichung von dem Buchstaben des Gesetzes als noch weniger zuträglich bezeichnet werden.

Eine vollständige theoretische Erörterung einer ständischen Geschäftsordnung wäre an gegenwärtiger Stelle zu umfassend und möchte auch kaum in allen ihren Theilen genügend ansprechen. Dagegen will es nicht unpassend scheinen, wenigstens einige hauptsächliche Punkte zu erörtern, theils um den Beweis zu liefern, dass die Regelung dieser Fragen keineswegs einfach ist, sondern vielmehr verschiedenartiger Erwägungen bedarf und oft auf ernsthafte Schwierigkeiten stösst, theils um an einigen Beispielen zu zeigen, welcherlei Arten von Erwägungen hier angestellt werden müssen. Wenn hierbei aber in einzelnen Punkten eine Abweichung von der oben angeführten kleinen Schrift des Verfassers über die Geschäftsordnung des Frankfurter Parlamentes stattfindet, so ist theils der jetzt genommene allgemeine Standpunkt die Veranlassung, hauptsächlich aber haben die in dieser Versammlung gemachten Erfahrungen manche Ansicht geändert.

1. Die Ernennung des Vorsitzenden.

Je zahlreicher eine Versammlung ist, mit je wichtigeren Gegenständen sie sich zu beschäftigen hat, und je höher also nach aller Wahrscheinlichkeit die Wogen der Leidenschaft gehen werden: von desto grösserer Wichtigkeit ist ein guter Präsident. Unzweifelhaft sind die Anlagen des Geistes und des Charakters, welche zur Erfüllung der schwierigen Aufgabe gehören, nicht eben häufig zu finden. Es ist nämlich in gleichem Maasse erforderlich: unerschütterliche Ruhe und Selbstbeherrschung; Festigkeit und Unparteilichkeit gegen Freund und Feind; gewinnendes Benehmen, soweit es die Pflicht irgend gestattet; schnelle Auffassung und scharfsinnige Beurtheilung plötzlich eintretender Fragen oder Thatsachen; sichere logische Beherrschung der Verhandlungen, namentlich auch zur richtigen Stellung der Fragen für die Abstimmungen; beständig gegenwärtige Kenntniss der Geschäftsordnung und des Geschäftsstandes; endlich eine Eindruck machende Persönlichkeit und eine leichte Handhabung des Wortes, wo möglich selbst eine ernste Beredtsamkeit. — Wo sich nun in einer Versammlung kein Mann findet, welcher diese Eigenschaften in genügendem Maasse vereinigt, wird freilich die Art der Ernennung das Fehlende nicht herbeischaffen; allein es leuchtet doch auch ein, dass eine Bezeichnungsweise vor der andern die

V.-U., § 60; thatsächlich aber in vielen andern Staaten in Anspruch genommen worden, so z. B. in Württemberg, Sachsen. Eine selbstständige Feststellung durch die betreffende Kammer endlich war von jeher dem englischen Parliamente zugestanden, und ist von ihm auch auf die sämmtlichen amerikanischen Versammlungen übergegangen; ebenso haben diess die verschiedenen französischen Verfassungen, die Cortes-Verfassung von 1812, das belgische Grundgesetz bestimmt; und nun hat sich auch die preussische Verfassung dafür entschieden.

Wahrscheinlichkeit gewährt, den Befähigten aufzufinden und entgegenstehender Interessen ungeachtet an die Stelle zu bringen. Die Feststellung der richtigen Ernennnngsart des Vorsitzenden ist somit immerhin ein wichtiger Gegenstand der Erwägung. Es sind dabei aber namentlich zwei Punkte genauer zu erörtern: das Recht zur Ernennung an sich; sodann die Daner der Ernennung.

Das Recht zur Ernennung des Präsidenten ist sehr verschieden geregelt. Am häufigsten wohl findet eine Verbindung von Wahl durch die betreffende Kammer und von fürstlicher Bestellung statt. Manchmal ist jedoch eine einfache Ernennung durch das Staatsoberhaupt angeordnet, namentlich bei Pairskammern. Endlich sind aber auch die Fälle nicht selten, in welchen eine Kammer ihren Vorstand selbstständig wählt, ohne dass der Regierung ein gesetzlicher Einfluss darauf zustünde; und es war namentlich das Verlangen nach diesem Rechte sehr lebendig in manchen dentschen Staaten bei den Forderungen und Aenderungen des Jahres 1848 [1]). — Es ist nothwendig, die Gründe für nnd gegen diese verschiedenen Bestellungsweisen aufzusuchen und gegen einander abzuwägen.

Die Gewinnnng eines allgemeinen Standpunctes ist nicht leicht, indem sich zwei durchaus nicht homogene und auch thatsächlich nicht immer zu vereinigende Rücksichten gleichmässig aufdrängen. — Einerseits die eigenthümliche Stellung des Präsidenten einer ständischen Versammlung zu derer Mitgliedern. Derselbe ist kein Repräsentant einer höhern Gewalt und von dieser mit einem Theile ihrer eigenen Auctorität bekleidet; die Mitglieder der Versammlung sind ihm nicht schon an sich untergeordnet, und befinden sich nicht auf einer tiefern rechtlichen Stellnng, als er; vielmehr ist er nnr ein primns inter pares, bestimmt zur Erhaltnng der Ordnung und zur formellen Leitnng der Geschäfte. Allerdings soll und muss die Versammlung den geschäftlichen Forderungen ihres Vorsitzenden folgen, und steht ihm zu deren Erzwingung einiges gesetzliche Recht zu. Allein diess reicht nicht aus zur Erlangung des Zweckes; vielmehr muss einem solchen Präsidenten hauptsächlich sein eigenes moralisches Ansehen und die Selbstachtung der Versammlung zur Seite stehen. Er muss das volle Vertrauen der Versamm-

1) Beispiele von Ernennungen der Präsidenten durch das Staatsoberhaupt: das englische Oberhaus (präsidirt durch den Lordkanzler); die französische Pairskammer von 1814—1848 (präs. durch den Kanzler); der französische Senat und die gesetzgebende Versammlung nach der Verfass. von 1852; die erste Kammer der niederländischen Generalstaaten von 1815; die ersten Kammern in Bayern, Sachsen, Württemberg. — Wahlen durch die Kammern selbst: das englische Unterhaus; das Haus der Repräsentanten im amerikanischen Congresse; die spanischen Cortes von 1812; die französische Deputirtenkammer von 1814—1848; beide belgische Kammern; beide preussische Häuser; die zweite Kammer in Bayern; die Landtage von Weimar, Oldenburg, Coburg, Waldeck, Schwarzburg. — Ernennung durch das Staatsoberhaupt aus einer Anzahl Vorgeschlagenen: Niederländische zweite Kammer von 1815; zweite Kammern in Württemberg, Sachsen, Baden, G.H. Hessen, (bis 1850 auch in Bayern.)

lung besitzen, dass er es redlich mit dem Wohle des Landes meine, nimmermehr der Wirksamkeit und der Würde der Repräsentation zu nahe treten lasse, die Regierung nicht aus Parteirücksichten oder gar aus selbstischen Gründen unterstütze, wenn sie im Unrechte wäre. Es ist sehr wünschenswerth, dass er so vielen persönlichen Einfluss in dem Hause habe, um unzeitige und unzweckmässige Schritte Einzelner oder ganzer Abtheilungen von vorne herein zu beseitigen [1]). Hierzu ist dann aber unerlässlich, dass der Präsident der wirkliche Ausdruck wenigstens der Mehrheit der Kammer ist, dass seine politische Richtung und seine Geschäftsbehandlung mit ihren Anschauungen übereinstimmt, endlich dass er den Mitgliedern persönlich genehm erscheint. Ist dem nicht so, so sind häufige, zum mindesten zeitraubende vielleicht aber selbst ärgerliche, Streitigkeiten im Schoosse der Versammlung zu erwarten; ja es können sich unwürdige Auftritte ereignen, welche dem Ansehen zunächst des Präsidenten, dann aber auch der Versammlung selbst nachtheilig sind. Das Verhältniss der Parteien in der Kammer unter sich kann ohne Noth und Nutzen erbittert, der Gang der Geschäfte aufgehalten werden. Es werden vielleicht aus Misstrauen übertriebene und später störende Beschlüsse gefasst. — Auf der andern Seite ist aber zu bedenken, dass der Präsident das nothwendige und einzige Organ der Versammlung gegenüber von der Regierung ist. So gewiss nun die Kammer in allen Fällen, in welchen sie Missbräuche zu rügen oder unbegründete und unerfüllbare Forderungen zurückzuweisen hat, unerschütterlich zu ihrem Rechte und zu ihrer Pflicht stehen soll: eben so unläugbar kann das Wohl des Ganzen nur durch ein regelmässiges Zusammengehen der Regierung und der Volksvertretung erreicht werden. Dieses übereinstimmende Wirken kann nun aber sehr erleichtert oder sehr erschwert werden durch das persönliche Benehmen des Präsidenten. Er mag durch schroffes Auftreten und durch Verweigerung billiger Wünsche die Regierung zurückstossen und ihr feindseelige Gesinnungen auch gegen die Versammlung selbst einflössen; er hat es in seiner Hand, Verzögerungen oder Beeilungen von Geschäften zu veranlassen, welche der Regierung schädlich oder wenigstens unangenehm sind; es ist möglich, dass er die in den Sitzungen anwesenden Minister nicht schützt gegen ordnungswidriges Betragen eines Mitgliedes: während er, ohne alle Vergebung einer Pflicht, durch wohlwollendes Entgegenkommen Einfluss auch in den Regierungskreisen erlangen und diesen zu Nutzen der Kammer verwenden, das Ministerium rechtzeitig auf die Folgen falscher Schritte, welche es zu hegehen im Begriff ist, aufmerksam machen, durch Vermittlung nach beiden Seiten hin Streitigkeiten beilegen, unzulässige Forderungen beseitigen kann. Mit Einem Worte, es ist von allgemeinem Interesse, dass

1) Mit vollem Rechte macht Mittermaier in den angef. Art. des Staatslexikons auf diese Vertrauensstellung des Präsidenten aufmerksam.

der Präsident nicht übelwollend, ungesittet und verletzend gegen die Regierung auftrete.

Aus der erforderlichen gleichmässigen Beachtung dieser beiden Rücksichten ergiebt sich denn nun unzweifelhaft vor Allem, dass eine einfache Ernennung des Vorsitzenden durch das Staatsoberhaupt nicht als zweckmässig erkannt werden kann. Wenn auch zugegeben ist, dass die Regierung eben so viele Gelegenheit hat, das Vorhandensein der Eigenschaften eines guten Präsidenten unter den Mitgliedern der Versammlung ausfindig zu machen, als diese selbst; und wenn nicht geläugnet werden soll, dass eine untadelhafte Geschäftsführung in deren eigenem wohlverstandenen Vortheile liegt: so leuchtet doch ein, dass sie bei einer Ernennung auch noch andere Rücksichten nehmen kann, ja beinahe nehmen muss. Sie wird natürlich vor Allem auf einen ihr ganz sicheren Mann sehen; möglicherweise hat sie frühere Verdienste in dieser oder in einer andern Stellung zu berücksichtigen; es können Forderungen von Prinzen des Hauses oder von bestimmten Klassen der Mitglieder gemacht werden. Diess Alles kann zur Ernennung eines unfähigen oder wenigstens eines unbeliebten Präsidenten führen. Jeden Falles hat die Versammlung bei einem ihr gegebenen Vorstande nicht das Gefühl, ihrer eigenen Wahl Ehre machen und dem von ihr Bestimmten sein Amt möglichst erleichtern zu müssen. Selbst wenn der von der Regierung ernannte Präsident der Versammlung persönlich zuwider ist, hat er doch nicht die richtige Stellung zu ihr. Und viel schlimmer ist es natürlich, wenn, was ja auch vorkommen kann, die Ernennung im entschiedenen Widerspruche mit der Richtung der Mehrheit ist und von ihr als die Zuschleuderung eines Fehdehandschuhs betrachtet wird. Es kommt aber noch dazu, dass in der That der Einfluss des Vorsitzenden auf die Geschäftsbehandlung ein sachlich fühlbarer ist, und dass also seine Persönlichkeit wirklich eine mehr oder weniger bedeutende Beeinträchtigung der repräsentativen Einrichtung erzeugen kann; ein Zustand, welcher unter keinen Umständen als ein wünschenswerther erscheint.

Es ergiebt sich wohl aber auch aus den oben vorgetragenen allgemeinen Erwägungen, dass das andere Extrem, nämlich die ganz selbstständige Ernennung des Präsidenten durch die betreffenden Kammern, manches Bedenkliches hat. Es besteht oft wenigstens die Möglichkeit, dass ein auf diese Weise Ernannter der Regierung persönlich höchst unangenehm ist, und dass unter solcher Abneigung die allgemeinen Angelegenheiten leiden. Auch macht es alsdann im Ergebnisse keinen Unterschied, ob zu einer solchen Gesinnung gegen den Vorsitzenden der Stände eine genügender Grund besteht, oder ob nur übertriebene Empfindlichkeit und falsche Auffassung der eigenen Stellung die Schuld trägt. Die Frage ist nur, ob der, an sich wohl unbestreitbare, Anspruch der Repräsentanten dem ihnen selbst am tauglichsten Erscheinenden

die Leitung ihrer Geschäfte zu übertragen, und ob die aus der Zufriedenheit mit dem Manne ihrer Wahl sich für die Versammlung ergebenden Vortheile überwiegen über den Nutzen eines persönlich leidlichen, also auch für die Geschäfte nicht störenden, Verhältnisses zwischen der Regierung und dem Präsidenten? Diese Frage ist aber wohl erst zu beantworten, wenn auch die Gründe für und gegen die dritte noch übrige Einrichtung, also für eine Verbindung von ständischer Wahl und von Regierungseinfluss erörtert sind.

Eine Verbindung dieser Art ist auf verschiedene Weise denkbar. Entweder kann die Regierung der betreffenden Kammer eine Anzahl von Männern aus deren Mitte benennen, aus welchen sie dann den ihr Genehmsten zu wählen hat. Oder mag umgekehrt die Kammer der Regierung mehrere Candidaten vorschlagen, aus welchen letztere den Präsidenten ernennt. Endlich ist möglich, dass die Regierung zwar der Kammer die Wahl überlässt, allein eine bestimmte Anzahl von Mitgliedern von der Uebertragung ausschliessen darf. — Von diesen verschiedenen Einrichtungen ist nur die zweitgenannte wirklich in Uebung, und zwar, so weit von der Beseitigung der beiden andern die Rede ist, wohl mit vollem Rechte. Das Recht der Regierung, eine Anzahl von Mitgliedern förmlich von der Wahl auszuschliessen, wäre sehr gehässig und müsste ihr bittere Feindschaften gerade unter den bedeutendsten Mitgliedern der Versammlung zuziehen; auch könnte es, wenn gehöriger Spielraum gegeben wäre, in der That schwer missbraucht werden zur Beseitigung aller der zur Besorgung des schwierigen Amts wirklich Tauglichen. Ein von der Regierung an die Kammer gerichteter Vorschlag mehrerer Candidaten aber würde die Gefahr bringen, dass ein der Mehrheit der Kammer wirklich nicht passend erscheinender Candidat dennoch gewählt werden müsste wegen der noch entschiedenern Unbrauchbarkeit der übrigen Genannten. Es könnte hier förmlicher Hohn mit der Volksvertretung getrieben und ihr eine nicht abreissende Reihe von Schwierigkeiten und widrigen Auftritten bereitet werden. Dagegen liegen mehrere triftige Gründe vor zu Gunsten einer Wahl der Regierung aus mehreren von der Versammlung gewählten Candidaten. Einer Seits nämlich bleibt der Versammlung die Initiative und die hauptsächlichste Thätigkeit; auch schlägt sie natürlich Niemand vor, welcher ihr untauglich erschiene oder gegen den sie aus andern Gründen eingenommen wäre. Wer immer ernannt wird, ist der Mann ihres Vertrauens, wenn auch vielleicht nicht in erster Linie. Auf der andern Seite kömmt der Regierung ein Ehrenrecht zu, welches sie auch mit einer etwas harten Nothwendigkeit auszusöhnen geeignet ist; und sie hat den Vortheil, wenigstens die ihr vor Allen widrigsten Mitglieder vom Vorsitze ferne zu halten. Es begreift sich daher leicht, dass, wenn einmal eine Verbindung von Regierungs- und Stände-Recht stattfinden soll, diese letztere Ein-

richtung vorgezogen wird. Allein damit ist allerdings noch nicht entschieden, ob überhaupt ein solcher Compromiss die beste aller Besetzungsarten ist. Immerhin ist ja möglich, dass den Vortheilen auch Nachtheile gegenüber stehen und dass jene zu theuer erkauft werden. — Hier lässt sich denn nicht läugnen, dass gar wohl der von der Regierung Ausgewählte die nothwendigen Präsidialeigenschaften in weit geringerem Grade besitzen kann, als einer der Beseitigten, und dass Derjenige, zu welchem die Kammer vorzugsweise, vielleicht eigentlich ausschliesslich, Zutrauen besitzt, von der Leitung der Geschäfte ausgeschlossen bleibt. Es ist ferner nicht undenkbar, dass die Besorgniss, bei einer einstigen Wahl zum Vorsitzenden von der Regierung zurückgewiesen zu werden, auf die Festigkeit und Folgerichtigkeit eines ehrgeizigen oder eitlen Mannes einen nachthätigen Einfluss ausübt. Endlich darf es immerhin wenigstens in einigen Betracht gezogen werden, dass es unzweifelhaft mehr im Gedanken des repräsentativen Systemes liegt, wenn die Versammlung in ihrer ganzen Erscheinung der Ausdruck der von ihr vertretenen Theile des Volkes ist, als wenn die Regierung ihre Vorliebe und ihre Absichten dabei aussprechen kann. Bedenkt man auch noch, dass die Regierung durch ihr Ernennungsrecht nur einen kleinen Vortheil erreicht, indem die von der Kammer Gewählten im Wesentlichen wenigstens derselben politischen Richtung angehören werden, wie dieselbe der entscheidenden Mehrheit entspricht, und dass somit für sie, so weit von Geschäften die Rede ist, durch ihre Begünstigung kein grosser Unterschied erlangt wird: so erscheint es schliesslich kaum als zweifelhaft, dass auch die vergleichungsweise beste Verbindung von Kammerwahl und Regierungsernennung keinen Beifall verdient.

Unter diesen Umständen ist dann wohl das Ergebniss, dass — trotz nicht in Abrede zu stellender Bedenken — die Ueberlassung der Präsidentenwahl an die betreffenden Kammern als die den Verhältnissen am meisten entsprechende Maassregel erscheint. Dass sie das Zuträglichste ist für den gesammten inneren Geschäftsbetrieb der ständischen Versammlungen, somit für die Hauptsache, kann nicht in Zweifel gezogen werden. Die aus einem entschiedenen Widerwillen der Regierung gegen einen Präsidenten möglicherweise hervorgehenden Unzukömmlichkeiten aber mag die wählende Versammlung durch eine tactvolle Ausübung ihres Wahlrechtes beseitigen. Liegt es doch in ihrem eigenen Vortheile, nicht durch Aeusserlichkeiten einem gedeihlichen Fortgange ihrer Aufgaben in den Weg zu treten. Die vielen und langen Erfahrungen jener Kammern, welchen das unbeschränkte und ungetheilte Wahlrecht zusteht, beweisen die Möglichkeit einer Verbindung von Klugheit und von Berücksichtigung des eigenen Rechtes und Ansehens.

Mit Vorbedacht sprechen wir übrigens dabei von den Kammern; denn

es ist in der That kein Grund einzusehen, warum das Recht, durch einen Mann des eigenen Vertrauens geleitet zu werden, und warum die Vortheile eines harmonischen Zusammengehens nur der Kammer der Abgeordneten zustehen sollte, nicht aber auch der ersten Kammer, sei diese nun ein Senat, oder eine Versammlung von Standesherren, ein Herrenhaus, oder was immer sonst. Weder der Vorgang von England, noch der des Senates in Nordamerika, noch endlich das Beispiel einzelner deutscher Staaten kann hier entscheiden. In allen diesen Fällen sind es keine rationellen Gründe, sondern theils zufällige Veranlassungen, theils blosse Nachahmungen gewesen, welche die Ernennung der Vorsitzenden entzogen haben. Von einem bedeutenden politischen Interesse für die Regierung ist ohnedem gerade hier am Wenigsten die Rede.

Wie aber immer der Präsident ernannt sein mag, so ist die zweite Frage zu beantworten: auf wie lange dieses zu geschehen habe?

Die positiven Einrichtungen in diesem Punkte sind auch hier wesentlich verschieden. — In einzelnen grossen Versammlungen ist es schon vorgekommen, dass die Vorsitzenden nur immer je auf kürzere Zeit ernannt wurden, z. B. auf eine Woche, auf einen Monat. So in der verfassunggebenden französischen Versammlung, im Nationalconvente, im Frankfurter Parlamente. In andern Staaten wurde und wird der Präsident je auf die Dauer eines Landtages gewählt oder ernannt, so namentlich in Frankreich seit dem Jahre 1815, in Belgien, Preussen, Bayern und Baden, im Repräsentantenhause des Congresses der Vereinigten Staaten. Endlich bestehen auch viel längere Ernennungsperioden. In England wird der Sprecher auf eine Wahlperiode des Unterhauses, gesetzlich also auf sieben Jahre, gewählt; in Württemberg werden die Präsidenten beider Kammern auf sechs Jahre bestimmt; den Senat der V. St. leitet der Vicepräsident der Union während vier Jahren u. s. w.

Von diesen verschiedenen Einrichtungen verdient wohl die zuerst genannte am wenigsten eine Empfehlung. Zur geschichtlichen Merkwürdigkeit gewordene Beispiele der Unzuträglichkeit so kurzer Vorsitze scheinen zwar nicht zu bestehen; es liegt jedoch in der Natur der Sache, dass eine regelmässige Geschäftsführung leichter von einem stehenden Präsidenten zu erwarten ist. Entweder ist die häufig erneuerte Wahl nur ein leerer Schein, und es wird Derselbe fort und fort wieder gewählt; dann mag man füglich der Versammlung den unnöthigen Zeitverlust ersparen. Oder aber es tritt in der That gewöhnlich ein Wechsel der Person ein; dann ist theils auf eine beständig gute Versehung des schwierigen Amtes kaum zu zählen, theils sind manchfache Verwirrungen in den Geschäften schwer vermeidlich [1]). Höchstens mag man sich also zu der Einrichtung verstehen,

[1]) Der Verfasser ist keineswegs mit sich selbst im Widerspruche, wenn er sich hier gegen

dass nicht gleich die erste Wahl nach Eröffnung der Versammlung eine bleibende sei, sondern erst nach Ablauf einiger Zeit, wenn die Eigenschaften des Vorsitzenden eine Probe bestanden haben und überdiess die Versammlung selbst sich und den Stand der Parteien sowie der Geschäfte näher kennen gelernt hat, — etwa also nach vier Wochen, — die dauernde Ernennung erfolge, (wie diess jetzt in Preussen geschieht.)

Was aber die Vortheile oder Nachtheile einer Wahl je auf die Dauer eines Landtags und einer solchen auf die Dauer einer ganzen Wahlperiode betrifft, so mögen sich dieselben ungefähr die Wage halten. Die erstere Art gestattet die frühere Verbesserung eines Missgriffes, sowie die Berücksichtigung einer später eintretenden Veränderung in den Parteistellungen und politischen Richtungen der Kammer; die andere gewährt längere Uebung und also grössere Sicherheit im Amte, auch eine stärkere Stellung des Präsidenten gegenüber von der Versammlung. Von grossem Belange ist es somit in keinem Falle, ob die eine oder die andere Bestimmung gewählt wird; und nur desshalb möchte schliesslich die Wahl bloss für Einen Landtag den Vorzug verdienen, weil eine langjährige Innehabung des Präsidentenstuhles eine Stellung in und ausserhalb der Kammer gibt, welche eine endlich doch nothwendig werdende Veränderung im Vorsitze als eine Verlegenheit erscheinen lässt. Die Schicklichkeit, um nicht zu sagen die Nothwendigkeit, einer Berücksichtigung langjähriger Vorsitzender ist in England so sehr gefühlt, dass ein Sprecher des Unterhauses gewönlich zum Pair ernannt wird, wenn er seine Stelle nicht länger bekleiden kann oder will. In andern Staaten ist nun ein solches Auskunftsmittel nicht wohl zu ergreifen; es ist daher besser, die Einrichtung zu treffen, dass man desselben gar nicht bedarf.

2. Abtheilung der Kammern in Sectionen.

Eine verhältnissmässig ganz neue Einrichtung in repräsentativen Versammlungen ist die nicht ganz selten beliebte Eintheilung der Kammern in eine Anzahl von Sectionen, deren jeder eine möglichst gleiche Anzahl von Mitgliedern zugetheilt ist. Weder im englischen Parliamente, noch in irgend einer nordamerikanischen Versammlung kennt man die Sache; ebenso war in den grossen französischen Versammlungen während der Revolution keine Abtheilung dieser Art, und auch in der Mehrzahl der deutschen Ständeversammlungen ist die Einrichtung nicht bekannt. Sie ist zuerst in Frankreich während der Restauration angeordnet worden, und besteht nun

einen je in kurzen Zeiträumen wechselnden Vorsitz erklärt, einen solchen aber s. Z. für die frankfurter Versammlung in Antrag gebracht hat. (Vorschläge zu e. Geschäfts-Ordnung, S. 9 fg.) Letztres geschah, unter näherer Ausführung, nur für den besondern Fall und aus eigenthümlichen demselben angehörigen Gründen.

auch in Preussen, Baden und Belgien u. s. w., und war im Frankfurter Parlamente in Uebung.

Der ursprüngliche Zweck der Einrichtung war ein doppelter. Einmal sollte dadurch den Mitgliedern Gelegenheit gegeben sein, wichtigere Fragen, namentlich alle Gesetzesentwürfe, erst in kleineren Kreisen zu besprechen. Zweitens waren die Sectionen dazu bestimmt, die Mitglieder der Ausschüsse zu wählen, was namentlich nach erfolgter Berathung über den Gegenstand, also nach genommener Einsicht von den Meinungen und der besondern Befähigung der einzelnen Mitglieder der Section, zu geschehen hatte. Zu dem Ende wurden die Sectionen durch das Loos gebildet und überdiess von Zeit zu Zeit erneuert, damit die möglichste Mischung stattfinde. Die Gründe aber, welche für ein solches Verfahren geltend gemacht werden können, sind nachstehende:

Vor Allem glaubt man, dass in dem engeren Kreise der Section auch die nicht mit Redegabe versehenen und daher in der vollen Versammlung regelmässig stummen Mitglieder sich weniger bedenken werden ihre Ansichten mitzutheilen. Ungewandtheit in der Rede und Schüchternheit im öffentlichen Auftreten seien keineswegs Beweise von geringer Begabung und Tüchtigkeit. Vielmehr seien gar nicht selten unter Denen, welche der Rednerbühne ferne bleiben, Männer von richtigem Urtheile und genauer Sachkenntniss, deren Meinungen von grossem Gewichte und deren Mittheilungen sehr belehrend sein könnten. Die einzige Art ihrer Nutzbarmachung bestehe nun aber in einer Mittheilung ihrer Gedanken an solche Genossen, welche zum Auftreten als Redner geneigt und geeignet seien.

Zweitens wird vorausgesetzt, dass schon durch die Besprechung in den Sectionen mancher verkehrte Gedanke, manche falsche Auffassung für immer beseitigt werde. Theils lasse sich der Irregehende eines Bessern belehren; theils werde ihm wenigstens der allgemeine Widerspruch gegen seine Auffassung deutlich, und er verzichte daher auf die Geltendmachung in der vollen Versammlung. Kurz, man hofft, dass die Sectionen in der Art eines Siebes wirken, und dass in ihnen die gröbsten Irrthümer und die sonderbarsten Meinungen bereits liegen bleiben.

Ferner gibt man sich wohl der Hoffnung hin, dass es manchem Mitgliede nur überhaupt darum zu thun sei, irgend einmal seine Weisheit an den Mann zu bringen, und dass ihm hierzu auch schon eine kleinere Versammlung genüge. Dadurch werde denn aber der vollen Versammlung viel nutzloses Gerede erspart und somit entweder ihre Berathung abgekürzt oder wenigstens Solchen, welche wirklich etwas Bedeutendes zu sagen haben, Raum verschafft.

Endlich ist man der Ansicht, dass in den Sectionen zweckmässigere Wahlen für die Vorbereitungsausschüsse der Kammern zu Stande kommen

werden, als in der vollen Versammlung selbst. Diess aber wieder aus zwei Gründen. Zunächst weil sich die Wählenden durch die Verhandlungen in der Section und überhaupt durch die genauere persönliche Kenntniss, welche das Zusammensein im kleineren Kreise gewähre, mit grösserer Sicherheit über die Befähigung und über die Richtung des zu Ernennenden entscheiden können. Es sei möglich, hier ein förmliches Glaubensbekenntniss vor der Wahl zu erlangen, während man in der vollen Versammlung im Blinden tappe. Sodann aber, weil durch Wahl mittelst der Sectionen auch Vertreter solcher Ansichten in die Ausschüsse gelangen können, welche zwar in der vollen Versammlung einer Minderheit angehören, und somit auf eine Wahl durch die entscheidende Mehrheit nicht rechnen können, aber doch vielleicht in einzelnen Sectionen die Oberhand haben. Die Berücksichtigung ihrer Meinung schon bei der Vorberathung sei aber ein Vortheil, überdiess eine Forderung der Gerechtigkeit [1]).

Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, — und reiflicheres Nachdenken hätte gleich von Anfang darauf führen können, — dass diese vermeintlichen Vortheile nur in geringem Grade wenn überhaupt bestehen, und dass man durch die Eintheilung einer repräsentativen Versammlung in Sectionen anstatt Zeitgewinnes eher einen Zeitverlust oder nur eine leere Form veranlasst.

Die Vorberathungen in den Sectionen sind nämlich in der That von geringer Bedeutung; und zwar wirken hierzu verschiedene Ursachen zusammen. — Vorerst ist nichts ungewisser, als dass die verschiedenen möglichen Ansichten über einen vorliegenden Gegenstand auch wirklich in allen Sectionen vertreten sind. Der Zufall treibt oft ein gar wunderliches Spiel. Eine allseitige Vorbereitung für die Berathung in der vollen Versammlung ist also schon aus diesem Grunde keineswegs nothwendig vorhanden. — Sodann ist es eine Täuschung, wenn man hofft, durch die Widerlegung in einer Section der Kammer selbst das Vorbringen unbegründeter Meinungen zu ersparen. Nicht nur können die Mitglieder, deren Anschauungen in der Section keinen Beifall gefunden haben, der Ueberzeugung sein, dass sie in der vollen Versammlung besseres Glück haben werden, dann aber natürlich sich von dem Vorhaben nicht abhalten lassen; sondern es kann sich auch begeben, dass eine Meinung zwar in einer bestimmten Section auf keinen Widerspruch stösst, dagegen in der Versammlung selbst in grosser Minderheit ist. Auch in diesem Falle wird sie natürlich der Kammer nicht erspart, sondern vielleicht sogar mit um so grösserer Zuversicht vorgetragen. — Ferner kann überhaupt eine in Bruchstücke zersplitterte Vorberathung kaum den richtigen Erfolg einer Abklärung der Fragen und eine Vereinfachung

1) Vgl. über diese angeblichen Vortheile der Abtheilungen Mittermaier, in Welcker's Staatslexicon, Bd. V, S. 649 fg.

der Streitpunkte haben, weil die einzelnen Sectionen nicht wissen, was in den andern vorgeht und etwa beschlossen wird. Es bleibt also ein weites Auseinandergehen immerhin möglich; ja es kann sogar eine Verständigung dadurch bedeutend erschwert werden, dass die einzelnen Sectionen ihre Mitglieder für den Ausschuss in verschiedenem Sinne wählen, diese nun aber, wo nicht rechtlich so doch moralisch gebunden zu sein glauben. — Endlich und hauptsächlich aber ist es eine wirklich naive Voraussetzung, zu glauben, dass die Mitglieder ihre Ansichten, ihre einzelnen Gründe und die Art und Weise, wie sie die Gegner zu widerlegen gedenken, in den Sectionsversammlungen mittheilen werden. Die Folge einer solchen Offenherzigkeit könnte nämlich gar leicht die sein, dass ihnen Andere die besten Gedanken ablauschten und sie, wo möglich vor ihnen, in der Versammlung als ihre eigenen vortrügen, dadurch aber die ursprünglichen Eigenthümer in den Nachtheil entweder einer Wiederholung bereits vorgebrachten Stoffes oder einer Verstümmelung der Rede und Beweisführung brächten. Jeden Falles würden die Gegner zum Voraus mit dem Angriffsplane bekannt gemacht und könnten sich also gegen denselben vorbereiten. Weder der Eitelkeit, noch dem Eifer für die Sache kann mit solchen Folgen gedient sein, und das Ergebniss ist daher erfahrungsgemäss, dass gerade die bedeutendsten Mitglieder aller Parteien nur einen äusserlichen Antheil an den Verhandlungen in den Sectionen nehmen und ihre ganze Kraft für die Berathungen in der vollen Versammlung aufsparen. Damit sinkt denn aber vollends die Bedeutung der Sectionen als Anstalt zur vorläufigen Verständigung und zur Abkürzung der Geschäfte auf Null herunter und sie werden entweder zum wesenlosen Scheine oder zu einer zeitraubenden Arena für untergeordnete und nicht entscheidende Kräfte.

Nicht zu läugnen ist dagegen, dass die Vornahme von Wahlen mittelst der Sectionen ihre guten Seiten hat, wie diess in dem nächsten, diesem Gegenstande gewidmeten, Abschnitte näher besprochen werden soll. Diese Wahlart ist zwar wohl nicht die unbedingt vorzüglichste, allein in vielen Fällen sie wenigstens die vergleichungsweise beste; und in so ferne, also nur bedingungsweise und nur zu diesem Zwecke, mag die Abtheilung der vollen Versammlung in Sectionen Billigung finden [1]).

Wie dem aber immer sein mag, jedenfalls lehrt die Erfahrung, dass die Abtheilung in Sectionen keineswegs die Bildung von Clubs nach der Verwandtschaft der politischen Meinungen der Mitglieder verhindert; im

1) Nur zum Zwecke der Wahlen hat daher auch der Verfasser seiner Zeit die Bildung von fünfzehn Abtheilungen für das Frankfurter Parlament empfohlen. S. „Vorschläge" S. 31 fg. Die Erfahrung hat dann auch bald gezeigt, dass alle Versuche, sie auch noch zu andern Zwecken, namentlich zur Vorberathung wichtiger Fragen zu benützen, ganz vergeblich waren. Auch in Frankreich wurden die Sectionen, Vornahme von Wahlen abgerechnet, lediglich als Formsache behandelt. Nur sehr unerfahrene Mitglieder nahmen sie für Ernst und suchten sich in denselben geltend zu machen.

Gegentheile nehmen diese thatsächlich die Stellung ein, welche man durch die Sectionen erreichen wollte. Hier werden denn in der That Vorberathungen gepflogen, einzuhaltende Schritte festgesetzt, die Rollen vertheilt, selbst wohl, wenn dazu Zeit gelassen ist, Wahlen verabredet, u. s. w. Ob diese ausseramtliche Organisation der neueren Ständeversammlungen nicht auch bemerkenswerthe Nachtheile hat, ist eine hier nicht weiter zu erörternde Frage; jedenfalls ist ihre allgemeine Verbreitung ein Beweis, dass sie einem Bedürfnisse entsprechen, welches die Sectionen nicht befriedigen [1]).

3. Die Wahl von Ausschüssen.

Jede grössere Versammlung bedarf, und zwar zu verschiedenen Zwecken, kleinerer Ausschüsse aus ihrer Mitte. Namentlich fallen zwei Verwendungen in die Augen. Einmal kann die Versammlung gegen Aussen auf diese Weise vertreten werden, indem es nicht selten unmöglich ist, dass sie in ganzer Zahl selbst erscheint. So z. B. zu Cäremonialzwecken, etwa Uebergabe von Adressen, Glückwünschen und dergleichen; aber auch zu Geschäften, unter anderen zum Verkehre der Kammern unter sich, zu einer Besprechung mit Regierungsorganen, u. s. w. Zweitens und hauptsächlich aber dienen Ausschüsse zur Vorbereitung der Berathungen in der vollen Versammlung. Je zahlreicher eine Versammlung ist, desto wünschenswerther ist es, dass sie nur in wohl überlegter Weise und nach bestimmt formulirten Anträgen vorgehe. Es liegt sonst die Gefahr vor, dass sich die Verhandlungen auf unlösbare Weise verwickeln; dass unüberlegte Beschlüsse gefasst werden, deren Aufrechterhaltung oder Zurücknahme gleich unzuträglich, vielleicht unmöglich sein kann; dass die Versammlung sich überraschen lässt durch angebliche Thatsachen, welche sich bei näherer Prüfung als unrichtig erwiesen hätten, oder durch schädliche und hinterlistige Anträge. Jeden Falles wäre ein grosser Zeitverlust die unvermeidliche Folge unvorbereiteten Eintretens in eine grössere und verwickelte Aufgabe, wie z. B. in die Berathung eines ausgedehnten Gesetzesentwurfes, und würde Folgerichtigkeit in einer längeren Reihe von Beschlüssen und klare Auffassung derselben schwer zu erreichen sein. Die Vorbereitung kann nun aber weder der zufälligen Thätigkeit Einzelner, noch aber dem Vorsitzenden allein überlassen bleiben. Ersteres nicht, weil es bald an solcher freiwilligen Thätigkeit fehlen, bald dieselbe in überreichem Maasse eintreten und dann sogar selbst Verwirrung erzeugen würde. Das andere nicht, weil dadurch eine ganz ungebührliche Gewalt in die Hände Eines Mitgliedes käme, welches überdiess unmöglich die zur genügenden Vorbereitung jeder Art von

1) Eine sehr klare Einsicht in das Wesen und Treiben solcher Clubs innerhalb einer berathenden Versammlung gewährt: Biedermann, Erinnerungen aus der Paulskirche. Leipzig., 1849.

Geschäften nothwendigen Kenntnisse haben könnte. Vielmehr muss einer bestimmten, dazu besonders ausgeschiedenen Anzahl von Mitgliedern der Auftrag ertheilt werden, das vorzunehmende Geschäft nach allen Seiten gemeinschaftlich zu bedenken und alsdann der Versammlung bestimmte Vorschläge zu dessen Behandlung zu machen. Natürlich haben solche Ausschüsse ihre Anträge nach Mehrheit der Stimmen festzustellen; und es ist billig und zweckmässig, dass auch Minderheiten Gelegenheit erhalten, ihre abweichenden Meinungen vorzutragen. — Die Ausschüsse können übrigens wieder verschiedener Art sein. Einmal verschieden hinsichtlich des Auftrages; nämlich entweder stehende Ausschüsse, welche für die Dauer eines ganzen Landtages gewählt sind, und welchen sämmtliche Geschäfte einer bestimmten Art zur Vorbereitung zugeschieden werden; oder aber besonders gewählte (select committees), bestimmt nur zur Bearbeitung einer bestimmten einzelnen Angelegenheit. Sodann verschieden in Betreff der Theilhaber, indem entweder die Zahl derselben genau bestimmt wird und alle übrigen Mitglieder der Versammlung ausgeschlossen bleiben; oder zwar eine gewisse Anzahl zunächst die Verpflichtung hat zu erscheinen, von den sonstigen Mitgliedern des Hauses aber Jeder nach Belieben sich betheiligen mag (open committees), wo dann, je nach der Geschäftsordnung der einzelnen Versammlung, diese freiwillig Beigetretenen bald eine Stimme haben, bald nur stillschweigend zu ihrer Belehrung anwesend sein mögen [1]).

Je wichtiger nun aber die Ausschüsse für eine Ständeversammlung sind, desto nothwendiger ist auch eine richtige Bestellung derselben, das heisst eine solche, welche bei den Mitgliedern sowohl Sachkenntniss als Unparteilichkeit erwarten lässt. Letztere Forderung ist freilich in verständiger Weise aufzufassen. Unter Unparteilichkeit kann bei Mitgliedern einer politischen Versammlung nicht etwa Gleichgültigkeit gegen den Erfolg und Mangel an einer bestimmten Richtung verstanden werden, sondern nur Geneigtheit, die Gründe für eine gegentheilige Ansicht nicht zu verschweigen, vielmehr dieselben nach ihrer Bedeutung zu würdigen, sowie Bereitwilligkeit, jedes wirkliche Recht, auf welcher Seite es liege und wem immer es zustehe, anzuerkennen. Hieran darf es denn nun aber nicht fehlen, wenn der Zweck einer Vorbereitung und Vereinfachung der Geschäfte wirklich erreicht,

---

1) Zu den Ausschüssen können die in England und Nordamerika bestehenden sog. „Ausschüsse des ganzen Hauses“ (committees of the whole house) logischer Weise nicht gerechnet werden, da sie keine kleinere Zahl von Mitgliedern, sondern die ganze Versammlung begreifen. Der wunderliche Name bezeichnet nur eine freiere Form der Verhandlung, bei welcher dasselbe Mitglied mehr als einmal das Wort ergreifen kann. Dass dabei nicht der Präsident der Versammlung, sondern ein eigens dazu bestimmter Vorstand den Vorsitz führt, und dass dieser sog. Ausschuss dem Scheine nach einen Bericht an die eigentliche Versammlung erstattet, ist nur eine närrische Folge der einmal aufgestellten Annahme, dass man es mit einem Ausschusse zu thun habe. — In wie ferne diese freiere Bewegung der Besprechung an sich zweckmässig ist oder nicht, ist eine Frage für sich, welche hier nicht weiter erörtert werden kann.

und nicht vielmehr durch Verschweigen oder Ungerechtigkeit Streit hervorgerufen werden soll. — Da nun einer Seits die persönlichen Gesinnungen der einzelnen Mitglieder keineswegs immer genauer bekannt sind, anderer Seits auch auf die Unbefangenheit und den reinen Willen der Wählenden nicht unter allen Umständen Verlass zu nehmen ist: so ist es jedenfalls räthlich, bei der Zusammensetzung der Commissionen nicht blind auf den Tact, die Einsicht und die Ehrlichkeit der einzelnen Mitglieder zu vertrauen, sondern eine Einrichtung so zu treffen, welche eine allseitige und unparteiliche Würdigung in Aussicht stellt.

Es sind nun aber fünf verschiedene Möglichkeiten, die Ausschüsse einer Ständeversammlung zu bilden: durch das Loos; durch Wahl aus der vollen Versammlung und von derselben; durch Wahl mittelst Abtheilungen der Versammlung; auf Vorschlag des eine Maassregel beantragenden Mitgliedes; endlich durch Ernennung des Vorsitzenden. Jede dieser Bestellungsarten hat ihre eigenthümlichen Folgen, über welche man sich klar sein muss, ehe man eine schliessliche Entscheidung treffen kann.

Was zunächst die Bestellung durch das L o o s betrifft, so ist allerdings das Verfahren ein sehr einfaches und förderndes; auch leuchtet ein, dass von einer vorbedachten Zusammensetzung im ausschliessenden Sinne Einer bestimmten Meinung und Absicht nicht die Rede sein kann. Dennoch ist an eine Bildung von Geschäftsausschüssen durch Loos nicht zu denken. Nicht nur wäre bei solcher Bezeichnungsweise keine Möglichkeit, die nach Charakter und Kenntnissen besonders tauglichen Mitglieder vorzugsweise zu bedenken, und es könnte sogar durch Spiel des Zufalles eine Commission geradezu widersinnig und lächerlich ausfallen; sondern es ist überhaupt die völlige Absichtlosigkeit in der Personenbezeichnung ein zweischneidiges Schwert. Keineswegs undenkbar ist es nämlich, dass in einem durch Loos gebildeten Ausschusse die von einer überwiegenden Mehrheit der Versammlung getheilte Ansicht gar nicht oder kaum vertreten ist, was denn weder unparteiisch noch fördernd für das Geschäft wäre. — Doch, es ist wohl überflüssig, die Unzuträglichkeit einer solchen Bildung der Ausschüsse ausführlich zu besprechen; vielmehr darf als zugegeben angenommen werden, dass nur ganz formelle und mit der Verschiedenheit politischer Ansichten sowie mit besonderer Tüchtigkeit der Mitglieder in gar keiner Beziehung stehende Anträge auf diese Weise besorgt werden können. Also z. B. Abordnungen zu Ueberbringung von Beschlüssen, zur Vertretung der Versammlung bei Feierlichkeiten u. dgl.

Als eine ganz natürliche Bildungsweise der Ausschüsse erscheint auf den ersten Blick eine W a h l d u r c h d i e v o l l e V e r s a m m l u n g und a u s d e r s e l b e n; dennoch stellen sich bei genauer Betrachtung bedeutende Bedenken heraus. — Vorerst und unter allen Umständen ist eine solche

Wahl in einer zahlreichen Versammlung ein höchst zeitraubendes Geschäft. Angenommen z. B., dass die Versammlung aus 600 Mitgliedern besteht, der zu wählende Ausschuss aber nur aus fünfzehn Mitgliedern bestehen soll, so ergibt sich eine Aufzeichnung von 9000 Namen, welche nun unter Controle gezählt und geordnet werden müssen. Da nun die Wahl von Ausschüssen häufig vorkommen kann, so ist ein solches schwerfälliges Verfahren sicher nicht wünschenswerth. Doch ist dieser Uebelstand noch der geringste. Zur vollständigen Einsicht in die Folgen dieser Bildungsweise müssen die zwei möglichen Fälle wohl unterschieden werden, ob die Wahl unmittelbar nach dem Antrage und somit ohne vorgängige Besprechung unter den verschiedenen Parteien in der Versammlung vorgenommen wird, oder ob eine solche Verabredung voranging. — In dem ersten Falle werden sich die Stimmen sehr zersplittern, was denn nicht nur die Folge hat, dass Einzelne der Gewählten nur durch eine verhältnissmässig geringe Stimmenzahl ernannt sind; sondern auch, dass möglicherweise die vorzugsweise Tauglichen ausgeschlossen bleiben können. Eine solche Zusammensetzung gibt dem Zufalle allzugrossen Spielraum, und kann eine der wirklichen Stimmung der Versammlung und einer tüchtigen Besorgung des Geschäftes durchaus widersprechende Bildung der Commission zuwege bringen [1]). — Wenn aber, zur Vermeidung dieser Uebelstände, eine vorläufige Besprechung vorangeht, so ergeben sich im Zweifel auch entschiedene Parteiwahlen. Es ist ganz natürlich, dass in solchem Falle jede der Parteien ihren eigenen Angehörigen den Vorzug gibt; und wenn sich etwa auch mehrere solche Abtheilungen der Kammer über eine gemeinschaftliche Wahlliste vereinigen, so sind es doch immer nur die einander mehr oder weniger Nahestehenden, und von einer eigentlichen Unbefangenheit und von einer Aussuchung nur der Tüchtigsten in einer ganzen Versammlung ist nicht die Rede. Damit wird denn aber ein guter Theil des Zweckes einer Vorberathung durch einen Ausschuss verfehlt. Es kann sich leicht begeben, dass anstatt einer unbefangenen Würdigung und Abwägung der verschiedenen nicht nur möglichen, sondern in der Versammlung wirklich vertretenen Meinungen eine ganz einseitige Berichterstattung erfolgt und selbst zahlreiche Minderheiten gar nicht beachtet sind. Diess führt denn aber, weil die Thatsachen dadurch nicht geändert sind, und die in dem Ausschussberichte nicht vertretenen Meinungen um so sicherer in den Berathungen der vollen Versammlung hervortreten, zu ausgedehnten, verwickelten und bitteren Debatten. Es kommen nun zahlreiche Verbesserungsanträge ein, deren Erörterung zeitraubend, deren augenblickliche Würdigung schwierig und deren Verstellung zur Abstimmung verwirrend sein kann. — Hieraus folgt denn wohl, dass

1) Im englischen Unterhause wird niemals ein Ausschuss anders niedergesetzt, als an einem zuvor bestimmten Tage.

Ausschusswahlen durch die ganze Versammlung jeden Falles nur bei unbedeutenden Veranlassungen und bei dringendster Eile alsbald nach dem Antrage und ohne Möglichkeit einer Vorbereitung vorgenommen werden sollten; dass aber auch vorbereitete Wahlen dieser Art keineswegs mit Sicherheit ein günstiges Ergebniss erzeugen.

So bietet sich denn die, in manchen Versammlungen auch wirklich eingeführte, Wahl mittelst Sectionen und aus denselben als Auskunftsmittel dar. Es lässt sich nicht verkennen, dass dieser Einrichtung mehrere nicht unbedeutende Vortheile zur Seite stehen. In solchen Sectionen (s. den vorangehenden Abschnitt) sind Besprechungen über den Gegenstand möglich und sogar Zweck; und wenn man sich auch keine Täuschung machen darf über die volle Bedeutung solcher Vorverhandlungen, so können sie doch immer dazu dienen, die vorläufigen Ansichten der Mitglieder und ihre etwa besondere Befähigung zur Behandlung der Aufgabe bekannt zu machen. Es ist also zu erwarten, dass die Wahlen mit grösserer Personen- und Sachkenntniss vorgenommen werden. Sodann wird die Versammlung durch die vom Loose bewerkstelligte Eintheilung in Sectionen in anderer Weise zerlegt, als durch die freiwilligen Parteizusammenschaarungen. Damit ist denn aber auch Minderheiten eher eine Möglichkeit zur Vertretung in den Commissionen gegeben, was theils dem Zwecke der Vorberathung an sich förderlich ist, theils Leidenschaften beseitigt. Endlich ist es kein zu verachtender Vortheil, dass durch diese Wahlen in kleineren Kreisen eine gleichmässigere Heranziehung der Mitglieder der Versammlung zu den Geschäften bewerkstelligt wird, als wenn die Wahlen in der vollen Versammlung geschähen. In letzterer werden leicht dieselben Namen wieder erscheinen, weil sie sich Jedem zunächst aufdringen und Jeder dieser Erinnerung unmittelbar Folge giebt; in den Sectionen dagegen ist einerseits die Wahl auf die Mitglieder beschränkt, andererseits leicht in Erfahrung zu bringen, wer bereits in Ausschüssen beschäftigt ist und welche Kräfte noch unbenützt liegen. Allerdings werden jene der ganzen Versammlung gegenwärtige Männer die hervorragenderen sein; allein damit ist nicht gesagt, dass ihre Verwendung bei jeder Gelegenheit gerade die förderlichste Vorbereitung für die Geschäfte ist, und dass nicht die Nutzbarmachung aller überhaupt verfügbaren Kräfte schliesslich ein besseres Ergebniss gewährt. Weniger bekannte und beschäftigte Abgeordnete werden sich die Wahl in einen Ausschuss zur Ehre rechnen und sich alle Mühe geben, dem ihnen ertheilten Auftrag gerecht zu werden, während die Führer der Versammlung vielleicht zu sehr in Anspruch genommen sind, um sich einem einzelnen Gegenstande, namentlich wenn er keine unmittelbare politische Bedeutung hat, eifrig widmen zu können und zu wollen. — Aber allerdings hat die Wahl durch Sectionen auch ihre Nachtheile. Für eine wirkliche Vertretung der ver-

schiedenen Meinungen durch die Sectionswahlen kann nicht eingestanden werden, da möglicherweise eine Partei oder auch eine Ansicht über einen bestimmten Gegenstand zwar in allen Sectionen vertreten, aber überall in der Minderzahl sein kann. Sodann und hauptsächlich aber kann es sich gar wohl begeben, dass der Zufall des Looses die Sectionen ungünstig gebildet hat, in so ferne sich in einer und derselben Abtheilung eine Anzahl bedeutender Männer oder solcher, welche mit dem vorliegenden Gegenstande besonders vertraut sind, zusammenbefinden, während andere Abtheilungen nur aus weniger Brauchbaren bestehen. Da nun jede Section nur aus ihrer Mitte zu wählen hat, so vermag in solchem Falle die eine lange nicht alle ihre Kräfte zu verwerthen, während die andere nothgedrungen und bewusst ein minder taugliches Mitglied absendet. — Das Ergebniss ist also wohl, dass zwar die Zusammensetzung der Ausschüsse durch Sectionen und aus denselben Manches für sich hat, dass sie aber nicht das einzige Princip zur Bildung der Ausschüsse sein darf. Abgesehen nämlich von den Fällen, in welchen überhaupt eine der übrigen Ernennungsweisen vorgezogen werden mag, drängt es sich jeden Falles als eine Verbesserung auf, wenn nach vollendeter und bekanntgemachter Sectionenwahl auch noch jedesmal aus der vollen Versammlung eine Anzahl von Mitgliedern genommen wird. Auf diese Weise ist es dann wenigstens möglich, auch solchen Männern nachträglich eine Stelle in einem Ausschusse zu geben, welche der Zufall der Sectionszusammensetzung ausgeschlossen hat und deren Mitwirkung doch nicht gut entbehrt werden kann.

Sehr häufig werden in dem englischen Unterhause die Ausschüsse (select committees) auf die Weise gebildet, dass dasjenige Mitglied, welches den Antrag auf Niedersetzung einer Commission gestellt hat, die Namen der von ihm für dieselbe Vorgeschlagenen zuvor bekannt macht, und nun an dem festgesetzten Tage über jeden derselben einzeln abstimmen lässt, wobei denn das Haus, auf Antrag irgend eines Mitgliedes, die Genannten bestätigen, beseitigen oder mit weiteren Theilnehmern verstärken kann [1]. — Dieses Verfahren empfiehlt sich vor Allem durch seine vollkommene Offenheit und durch die der ganzen Versammlung so wie den einzelnen Partheien gegebene Möglichkeit, den Vorschlag zu prüfen und zu verbessern zu suchen. Auch ist, in der Regel wenigstens, kein grosser Zeitaufwand damit verbunden. Endlich liegt es augenscheinlich in dem eigenen Vortheile des Vorschlagenden, tüchtige und der Versammlung genehme Männer in Antrag zu bringen, auch offenbare Partheilichkeit zu vermeiden. In so ferne mag also immerhin diese Verfahrensweise empfohlen werden. Doch ist nicht in Abrede zu stellen, dass sie auch ihre Schattenseiten hat. Die Mög-

1) S. May, Law of Parliament.

lichkeit eines Widerspruches gegen einen Vorgeschlagenen und eine Verwendung desselben ist für den Betreffenden um so weniger angenehm, als (nach einer an sich ganz zweckmässigen weiteren Bestimmung) der Antragsteller sich von der Bekanntmachung seiner Liste der Geneigtheit zur Annahme von Seiten der sämmtlichen Genannten förmlich zu versichern hat, somit eine Zurückweisung doppelt empfindlich fällt. Diess mag denn manchen für das Geschäft sehr wünscheuswerthen Mann abhalten, sich vorschlagen zu lassen. Sodann sind unerquickliche Verhandlungen über einen Beizubehaltenden oder zu Beseitigenden nicht ohne Beispiel, und sie streiten gegen die Regel, möglichst alle Persönlichkeiten von der öffentlichen Besprechung ferne zu halten. Endlich ist natürlich auf eine volle und unbedingte Unpartheilichkeit des ursprünglichen Vorschlages nicht zu rechnen, im Gegentheile anzunehmen, dass der Antragsteller hauptsächlich Freunde seiner sachlichen Absicht und persönlich Geneigte nennen wird. — Will man denn nun auch diese Missstände nicht so hoch in Anschlag bringen, dass man das ganze Verfahren für ein unzulässiges erklärte: so sind sie doch jeden Falles von der Bedeutung, dass es nicht rathsam erscheinen will, dasselbe als das gesetzlich nothwendige einzuführen. Vielmehr scheint es billig, dem Antragsteller zu überlassen, ob er diesen Weg einschlagen oder eine der übrigen zulässigen Bildungsweisen verlangen will. Rücksicht auf die eigene Person und auf das Gedeihen seiner Absichten wird ihm dann namentlich rathen, in Versammlungen, welche leidenschaftlich aufgeregt und in bitter feindliche Partheien zerrissen sind, andere Wege einzuschlagen, welche keine Gelegenheit zu gehässigen und verletzenden Auftritten geben.

Jeden Falles ist also auch noch die letzte Möglichkeit der Bildung von Ausschüssen, nämlich die Ernennung derselben durch den Vorsitzenden, in's Auge zu fassen. Dieselbe ist theils in bestimmten Fällen im englischen Parliamente, hauptsächlich aber in den amerikanischen Versammlungen gebräuchlich, dabei aber (wenigstens in England) herkömmlich, dass nicht nur der Antragsteller, sondern auch die bekanntermaassen mit dem Gegenstande vertrautesten Mitglieder des Hauses, und zwar sowohl von der ministeriellen als von der Oppositionsseite bezeichnet werden. — Manchfache Vortheile sind einleuchtend. Nicht nur ist das Verfahren ein sehr einfaches und für die Versammlung bequemes; sondern es lässt sich auch auf diese Weise die unter den gegebenen Umständen wünschenswerthe Zusammensetzung des Ausschusses bewerkstelligen. Einerseits nämlich können die sachverständigsten Mitglieder gewählt werden, und zwar, wo etwa verschiedene praktische oder theoretische Ansichten zu vertreten sind, die Stimmführer der verschiedenen Richtungen; andererseits ist es auch leicht, jeder in der Versammlung bestehenden politischen Parthei eine kluge

Berücksichtigung schon bei der Vorbereitung einzuräumen. Hierdurch wird man aber sowohl einer sachlichen besseren Bearbeitung der Frage, als auch einer ruhigeren Verhandlung im Hause selbst versichert. Endlich ist es nicht gleichgültig, dass dadurch eine billige Vertheilung der Geschäfte leicht zu bewerkstelligen ist. — Aber es treten freilich auch Bedenken entgegen. Einmal die Möglichkeit grosser Partheilichkeit, sei es gegen Antragsteller sei es gegen ganze Abtheilungen der Versammlung. Sodann aber, und zwar als nothwendige Folgen einer solchen Ungerechtigkeit, heftige und ausgedehnte Verhandlungen in der Versammlung und eine entschiedene Abneigung Mancher gegen den Vorsitzenden. Diese Schattenseiten sind so bedeutend, dass von einer Annahme der Einrichtung nicht die Rede sein kann, wenn sie sich nicht beseitigen lassen. Es leuchtet nun aber wohl ein, dass durch die blosse Vorlegung der getroffenen Zusammensetzung zur Billigung oder Missbilligung der Versammlung selbst dieser Zweck nicht erreicht werden kann. Diese Vorlegung versteht sich freilich von selbst; allein eine Ausübung des der Versammlung zustehenden Rechtes der Verwerfung oder Umänderung der Zusammensetzung ist ein sehr häckeliges Unternehmen, welches leicht zu ärgerlichen Persönlichkeiten und zu bitterer Störung anstatt Förderung der Geschäfte führen kann, ausserdem, namentlich bei häufigerer Anwendung, höchst bedenklich wäre für das Ansehen des Vorsitzenden. Es kann also eine solche Veränderung der Zusammensetzung eines Ausschusses durch den Vorsitzenden nur als ein Nothbehelf und als ein Ausnahmefall betrachtet und angewendet werden. Auch von der Modifikation, dass der Vorsitzende seine Wahl nur unter Billigung des Gesammtvorstandes der Versammlung, also des oder der Vicepräsidenten und der Schriftführer, zu treffen hätte, lässt sich keine Beseitigung des möglichen Uebels erwarten. Wenn nämlich dadurch auch persönlichen Abneigungen des Präsidenten begegnet wird, so sind Partheiwahlen nur unvollkommen verhindert, da die sämmtlichen Beamten der Versammlung von derselben Mehrheit und in derselben politischen Richtung gewählt zu sein pflegen. Ausserdem wird an die Stelle der einfachen objektiven Zweckmässigkeit jedenfalls der Schein, vielleicht auch die Wirklichkeit, einer Vereinbarung oder einer Meinungsverschiedenheit gesetzt. Namentlich wird es nicht gut wirken, wenn sich, (was ja doch möglich ist,) in dem Gesammtvorstande bleibend eine Mehrheit und eine Minderheit hinsichtlich der Besetzung eines Ausschusses bildet, diese Thatsache aber den Betreffenden und der Versammlung bekannt wird [1]). — Das Ergebniss ist also, dass diese Bildung

---

1) Wenn der Verfasser (s. „Vorschläge“ S. 31,) für das frankfurter Parlament eine Ernennung der Ausschüsse durch den Gesammtvorstand anrieth, so geschah es in der, durch die spätern Ereignisse auch nicht widerlegten, Voraussetzung, dass in einer nothwendig stürmischen und von Parteien zerrissenen Versammlung einseitige Ernennungen durch den Präsidenten nicht

der Ausschüsse da anwendbar ist, wo ein vollkommenes Vertrauen in die Fähigkeit und vor Allem in die Unpartheilichkeit des Vorsitzenden besteht. Ein solches Vertrauen wird nun aber blos unter zwei Voraussetzungen statthaben, nämlich einmal, wenn durch eine lange parlamentarische Uebung ein Missbrauch der Rechte des Vorsitzenden zu einer moralischen Unmöglichkeit geworden ist; zweitens, wenn die Versammlung selbst, ebenfalls in Folge gründlicher politischer Bildung, bei der Wahl des Vorsitzenden zunächst auf dessen persönliche Thätigkeit und besonders auf seine Unpartheilichkeit Rücksicht nimmt, nicht aber, oder wenigstens nicht in erster Linie, auf seine Partheistellung. Diese Voraussetzungen sind denn nun aber keineswegs überall vorhanden; am wenigsten alsbald nach der Einführung des repräsentativen Systemes. Und wenn gar, wie in Amerika offen zugestanden und ungescheut gehandelt wird [1]), das Ernennungsrecht des Vorstandes lediglich im Sinne und zum Vortheile seiner Parthei bestimmt ist: so ist diese Art, die Ausschüsse zu bilden, von allen unzweifelhaft die schlechteste.

Unter diesen Umständen ist denn wohl die Frage nach der Bildung der Ausschüsse schliesslich dahin zu beantworten: dass eine Zusammensetzung durch Loos nur in den oben näher bezeichneten gleichgültigen Fällen möglich ist; eine Wahl durch schriftliche Abstimmung der ganzen Versammlung höchstens für kleinere Ständeversammlungen passt, welche zu einer Abtheilung in Sektionen nicht zahlreich genug sind; dass also eine Wahl durch Sektionen, (namentlich mit der Möglichkeit eines Zusatzes aus der vollen Versammlung), oder namentlicher Vorschlag des Antragstellers so lange das Richtige ist, als nicht eine Uebertragung der Zusammensetzung an den Vorsitzenden allein als möglich erscheint. Ob aber dieser letztere Grad von Ausbildung bereits eingetreten seie, lässt sich dadurch erproben, dass dem Vorsitzenden versuchsweise die eine oder die andere Bildung eines Ausschusses übertragen und nun die Erfahrung befragt wird, ob sie zur Zufriedenheit der Versammlung ausfällt. Ist dem also, so mag die Uebung ausgedehnt und allmählig zur gewöhnlichen Ordnung der Dinge gemacht werden; im entgegengesetzten Falle kehrt man zu den andern Besetzungsarten zurück.

4. Oeffentlichkeit der Verhandlungen.

Unzweifelhaft giebt es Fälle, in welchen eine repräsentative Versammlung verständigerweise nur bei verschlossenen Thüren verhandeln und beschliessen, und in welchen auch eine Bekanntmachung des Vorgefallenen

durchzusetzen sein würden. Uebrigens ist auch die Wahl durch den Gesammtvorstand kaum je zur Anwendung gekommen.

1) S. Cushing, Law and practice of Legisl. Assemblies, S. 736.

durch die Presse entweder gar nicht oder wenigstens erst in einer späteren Zeit als passend erachtet werden kann. So z. B. die Besprechung schwieriger und gefährlicher Verhältnisse zu andern Staaten; innere Angelegenheiten der Versammlung selbst; persönliche Beziehungen zum Staatsoberhaupte u. dgl. Bestimmte und für alle Verhältnisse passende Grundsätze lassen sich dabei nicht aufstellen, sondern es hängt diess theils von den Umständen im einzelnen Falle, theils von dem Grade der politischen Entwickelung des Volkes und der Regierung ab, und es müssen überall Geschäftsformen bestehen, welche es nicht nur der Regierung und dem Vorsitzenden einer Versammlung, sondern auch jedem einzelnen Mitgliede leicht machen, wenigstens einen Antrag auf eine geheime Sitzung zu stellen und die Verhandlung, ob der Gegenstand in solcher Weise zu behandeln sei, in Abwesenheit aller Nichtgenossen zu veranlassen [1]). — Allein eben so offenbar erfordert es Pflicht und Klugheit von jeder Volksvertretung, dass sie nur in seltenen und dringenden Ausnahmsfällen eine Geheimhaltung verwilligt, sondern vielmehr als Regel die vollkommenste Oeffentlichkeit ihrer Verhandlungen festhält. Es ist eine solche Darlegung ihres ganzen Verhaltens die einzige wirkliche Verantwortung gegenüber von dem Volke und von den Wählern insbesondere; sie ist aber zu gleicher Zeit auch das beste Mittel, eine Stütze in der öffentlichen Meinung und einen Rückhalt bei der Gesammtheit der Bürger zu erlangen. Eine richtige Reglung der Oeffentlichkeit, welche einerseits eine Beeinträchtigung derselben blosser Willkühr und schlechter Absicht, andererseits ihr Bestehen Missbräuchen entzieht, gehört daher zu den wichtigsten Theilen der Geschäftsordnung.

---

1) Die Oeffentlichkeit der Sitzungen repräsentativer Versammlungen ist in verhältnissmässig neuer Zeit entstanden. In den beiden Häusern des englischen Parliamentes werden kaum seit hundert Jahren thatsächlich Fremde zugelassen; ebenso ist in Amerika erst seit der Einführung der itzigen Unionsverfassung allmählig Öffentlichkeit Sitte geworden. Im Senate werden sogar erst seit dem Jahre 1795 Nichtmitglieder geduldet, und selbst itzt noch nicht bei allen Arten von Geschäften desselben. Noch bestehen in diesem Augenblicke eilf Verfassungen von Gliederstaaten, in welchen der Öffentlichkeit der Sitzungen mit keinem Worte Erwähnung geschieht; und von allen Staaten ist Texas der einzige, in welchem sie unbedingt vorgeschrieben ist. S. Cushing, Law and practice, S. 136 fg. Auf dem europäischen Festlande wurde die Oeffentlichkeit mit der französischen Revolution eingeführt, und die neuern Verfassungen schreiben sie, als Regel, gewöhnlich vor. Doch sind immer noch einzelne erste Kammern unzugänglich. — Im Uebrigen besteht in so ferne ein wesentlicher Unterschied hinsichtlich der Oeffentlichkeit, als in England und in einem Theil der amerikanischen Staaten die Anwesenheit Fremder nur thatsächlich geduldet, dagegen in dem Reste der amerikanischen Staaten und in sämmtlichen europäischen festländischen Staaten gesetzlich gestattet ist. Diess aber hat die nicht unbedeutende practische Folge, dass es in den Versammlungen der letztern Staaten eines ausdrücklichen Beschlusses, also der Zustimmung einer Mehrheit der Mitglieder, oder etwa eines förmlichen Verlangens der Regierung zur Entfernung der Fremden bedarf, während in England und in einem Theile von Amerika die Bemerkung eines einzigen Mitgliedes, dass er Fremde in dem Hause bemerke, hinreicht, um den Vorsitzenden die alsbaldige Räumung der Gallerieen zur Pflicht zu machen. Dass eine förmliche gesetzliche Regelung einer thatsächlichen Ungesetzlichkeit verzuziehen ist, kann um so weniger einem Zweifel unterliegen, als eine in die Hand eines jeden Mitgliedes gelegte Ausschliessung möglicherweise missbraucht werden kann.

Zunächst besteht allerdings die Oeffentlichkeit ständischer Verhandlungen in der Zulassung von Zuhörern zu den Sitzungen; doch ist diess keineswegs das einzige und nicht einmal das wichtigste Mittel. Die Bekanntmachung der gesammten ständischen Thätigkeit durch die Presse ist bei Weitem sicherer und unendlich ausgedehnter.

Eine Anwesenheit fremder Zuhörer hat ihre guten, aber auch ihre schlimmen Seiten. Um sich hiervon zu überzeugen, braucht man bloss das Verhalten einer und derselben Versammlung während einer öffentlichen und während einer geheimen Sitzung mit einander zu vergleichen, und zwar schon bei ganz normalen Zuständen und keineswegs übermässiger Zahl der Fremden. In der öffentlichen Sitzung ist allerdings mehr äussere Haltung, wohl auch entschiedeneres Auftreten und Aussprechen zu bemerken; dagegen aber geht in einer geheimen Sitzung weniger Zeit verloren durch Eitelkeit der Redner und durch Vorbringen solcher Dinge, welche nicht für die Versammlung, sondern für die Gallerie und überhaupt für die Aussenstehenden berechnet sind. Und wie ganz anders noch treten die Uebelstände auf in bewegten Verhältnissen und bei einer unzweckmässigen Ausdehnung der Zulassung von Nichtmitgliedern. Die gleichnamigen Leidenschaften der Mitglieder und der Zuhörer steigern sich gegenseitig, selbst wenn diess nicht beabsichtigt ist; und nur allzuoft wird es beabsichtigt. Die ausgedehnteste und bitterste Erfahrung aber zeigt, wie sehr es vom Uebel ist, wenn eine überwältigend grosse Anzahl von Zuhörern anwesend sein kann. Theils verursacht eine solche Menge schon an und für sich Geräusche, und nöthigt die Sprechenden zu einer stärkeren Erhebung der Stimme, als für eine ruhige Besprechung taugt und als Manchem möglich ist; theils erzeugt die Anwesenheit so zahlreicher Menschen ein unbestimmtes Gefühl von physischer Macht, welches bei Schwachnervigen und Feigen bis zur Einschüchterung und Verläugnung ihrer Ueberzeugung gehen kann. In welchem Grade durch übergrosse lärmende und drohende Zuhörermassen der verderblichste Einfluss auf berathende Versammlungen ausgeübt werden kann, haben die Parlamente mehr als Eines Landes in traurigen Beispielen bewiesen. Hiergegen muss in der That im Interesse des öffentlichen Wohles und der Ehre der Repräsentation Vorkehrung getroffen werden. Wenn also auch von einem regelmässigen Fernehalten aller Nichtmitglieder keine Rede sein kann, weil denn doch die persönliche Anwesenheit Fremder die natürlichste Form der Oeffentlichkeit und die beste Controle derselben ist: so erfordert doch deren Zahl und Benehmen eine sorgfältige Ueberwachung. Diess aber vom ersten Anfange an, und nicht etwa erst, wenn bereits Unfug eingerissen ist, dessen Beseitigung alsdann sehr schwierig, vielleicht gar nicht mehr möglich sein mag. Vorerst ist denn durchaus nöthig, dass der zur Aufnahme von Zuhörern bestimmte Raum nicht allzu gross sei. Selbst in grossen Städten

und bei zahlreichen Versammlungen sollte er nicht für mehr, als höchstens für einige Hundert Menschen berechnet sein. Die durch persönliche Anwesenheit Fremder bewirkte Ueberwachung der Versammlung und Bekanntmachung ihres Vorgehens hängt ihrer Wirksamkeit nach nicht ab von der Zahl der Zuhörer, sondern überhaupt von der Thatsache, fast schon von der Möglichkeit der Beobachtung durch Nichtmitglieder. Von einem Rechte eines jeden Staatsangehörigen aber, die versammelte Volksvertretung nach Belieben selbst zu sehen und zu hören, kann nicht die Rede sein, sobald eine allzu weit ausgedehnte Zulassung die Zwecke der ganzen Anstalt und damit das allgemeine Wohl beeinträchtiget. Ohnedem würde die Anerkennung eines solchen Rechtes unmittelbar zu physischen Unmöglichkeiten führen, was denn am deutlichsten die Falschheit des Ausgangspunktes beweist. Zweitens ist von den Zuhörern unbedingte Stille und äussere Theilnahmslosigkeit auf das Strengste zu fordern, nöthigen Falles alsbald zu erzwingen, zu letzterem Zwecke dann auch die erforderliche physische Macht in Bereitschaft zu halten. Mit kräftigem Ernste, und unter Umständen mit Selbstverläugnung, muss zu allen Zeiten und unter allen Umständen jede Art von Meinungsäusserung von Seiten anwesender Fremder unterdrückt werden, so dass sich keinerlei Gewohnheit dieser Art ausbildet. Hierbei ist Beifall eben so entschieden zu verpönen, als Tadel; und wäre es nur der Folgerichtigkeit wegen. Wem man das Recht eingeräumt hat, Zustimmung zuzujubeln, dem kann man weder thatsächlich noch logisch einen Missbilligungsruf untersagen. Die anfängliche Befriedigung der Eitelkeit durch einen Beifall in dem Zuhörerraume, oder die, ohnedem an sich ganz nichtige, Erhöhung der Stimmung durch eine Theilnahme Aussenstehender wird aber allzu theuer bezahlt, wenn dieselben Zuhörer später Zeichen des Missfallens geben, vielleicht Drohungen und Verhöhnungen ausstossen [1]). Und wer kann dafür einstehen, dass nicht die einmal eingerissene Unsitte zu noch gröberem Unfuge missbraucht werde, nämlich zur Füllung der Gallerie mit bezahlten Schreiern, unter deren wüstem Gelärme jede Berathung zur Unmöglichkeit wird, die Ehre der Versammlung zu Grunde geht, manches schwache Mitglied zum Verrathe an der eigenen Ueberzeugung eingeschüchtert wird?

Von ungleich grösserer Wichtigkeit und überdiess weit weniger einem Missbrauche ausgesetzt ist die Richtigstellung und Veröffentlichung der Verhandlungen einer repräsentativen Versammlung durch den Druck. Einmal reicht sie, wenn entsprechender Antheil daran genommen wird, bis in die entferntesten Kreise; sodann kann dafür Sorge getragen werden, dass

1) Mustergültig ist in dieser Beziehung die Strenge, welche im englischen Unterhause gegen die wenigen zu den Sitzungen zugelassenen Zuhörer geübt wird; und selbst wenn dieselbe zuweilen in Pedanterie und sogar Unhöflichkeit ausarten sollte, so ist dieser Fehler weit geringer, als der aus Nachsicht oder gar Verhätschlung der Zuhörer und Zuhörerinnen in den französischen Versammlungen, und leider auch im Frankfurter Parlamente entstandene.

die Nachrichten über das Vorgefallene sachgetreu und ohne absichtliche oder unabsichtliche Entstellungen und Zusätze zur allgemeinen Kenntniss kommen; endlich bleiben die gedruckten Berichterstattungen und mögen auch in späteren Zeiten und in entfernten Ländern zur Erläuterung von Thatsachen, Rechts- und Zweckmässigkeitsfragen benützt werden. — Es sind aber dreierlei verschiedene Arten von Bekanntmachung durch die Presse möglich.

Erstens ist der Druck der amtlichen Protokolle der Versammlung nicht nur wünschenswerth, sondern sogar nothwendig, indem eine bloss schriftliche Niederlegung in einer einzigen Ausfertigung beschwerlich zum Gebrauche und den Meisten unzugänglich ist. Diese Protokolle sind natürlich von den Beamten der Versammlung selbst aufzunehmen und muss die Richtigkeit ihres Inhaltes über jeden Zweifel gestellt werden. Das zu diesem Ende in manchen Ständeversammlungen gewählte Mittel der Verlesung des ganzen Protokolles in der nächsten öffentlichen Sitzung ist übrigens wohl kaum zur Erreichung der vorgesetzten Absicht geeignet. Gar bald widmet nämlich, aller Erfahrung gemäss, die Versammlung dieser Mittheilung nicht die mindeste Aufmerksamkeit, so zwar, dass die Stimme des vorlesenden Schriftführers in Mitte des Geräusches der erst eintretenden Mitglieder und der Einzelgespräche gar nicht vernommen wird. Weit besser daher erscheint die (z. B. die in der württembergischen Abgeordnetenkammer gebräuchliche) Feststellungsweise, nach welcher jedes Protokoll so schleunig als möglich vorläufig gedruckt und jedem einzelnen Mitgliede zugestellt wird. Die in der nächsten darauf folgenden Sitzung öffentlich vorzubringenden Veränderungsverlangen werden alsbald erledigt und dann die Protokolle von der Versammlung als richtig anerkannt. — Wie immer übrigens zu Stande gebracht, sollten die amtlichen Protokolle nur die zur Kenntniss der vorgekommenen Thatsachen wirklich nothwendigen Aufzeichnungen enthalten. Also die sämmtlichen Aktenstücke; alle Anträge, sei es des Vorstandes sei es einzelner Mitglieder; die gefassten Beschlüsse, (beide natürlich wörtlich;) endlich die Abstimmungen nach sachlichem Ergebnisse und nach Zahl der Stimmen. Die Verhandlungen selbst, also die Reden oder kürzeren Aeusserungen der einzelnen Mitglieder, werden dagegen hier besser weggelassen, in so ferne nicht bestimmte Worte oder Handlungen unmittelbar zu amtlichen Schritten führten. Theils ist ihre amtlich genaue Aufzeichnung nicht möglich, und man läuft also Gefahr eine thatsächlich unrichtige Darstellung zu beglaubigen; theils werden die Protokolle dadurch für den regelmässigen Gebrauch viel zu umfangreich, überdiess ihre Anfertigung durch die Beamten der Versammlung sehr dadurch verzögert; theils endlich sind die Aeusserungen des einzelnen Mitgliedes kein Bestandtheil der Beschlüsse. Ihre Wichtigkeit für die Auslegung der letzteren soll nicht in Abrede gezogen werden, wie diess oben (S. 124 fg.) näher ausgeführt ist, allein zum Zwecke

ihrer Aufbewahrung sind einer Aufnahme in das amtliche Protokoll andere Mittel vorzuziehen [1]).

Hierzu dient nämlich vor Allem das zweite mögliche Veröffentlichungsmittel, der Druck der von Geschwindschreibern aufgezeichneten Darstellungen alles während der Sitzungen Vorgekommenen und Gesprochenen, und zwar in der Form einer eigenen in sich abgeschlossenen Unternehmung. Diese Aufzeichnungen sind vollständig dazu geeignet, ein getreues Bild dessen, was sich thatsächlich ereignet hat, zu gewähren, gleichgültig ob das Vorgefallene zu den amtlichen Verhandlungen des Hauses gehörte oder nicht, und sie können somit auch dem nicht persönlich Anwesenden einen möglichst genauen Begriff nicht blos von den amtlichen Schritten und schliesslichen Ergebnissen, sondern auch von allen einzelnen Ereignissen, von dem Verlaufe der Angelegenheiten und von der ganzen Haltung der Versammlung verschaffen. Hier sind denn namentlich auch die sämmtlichen Reden sowohl der Mitglieder als der Vertreter der Regierung in ganzer Ausführlichkeit zu geben. — Die Bedeutung einer amtlichen Aufzeichnung haben solche stenographische Berichte allerdings nicht, da sie nicht von den Beamten der Versammlung ausgehen, noch von dieser gekannt und genehmigt sind; dennoch ist es wünschenswerth, dass sie möglichst zuverlässig seien. Zu dem Ende dient denn aber theils eine Mittheilung des angeblich Gesprochenen an jeden Redner vor dem Abdrucke, damit er Unrichtigkeiten verbessere; theils eine regelmässige allgemeine Ueberwachung des Unternehmens, sei es durch ein Mitglied der Versammlung, welches sich dazu verbindlich macht, sei es durch einen dazu zu bestellenden Beamten des Hauses. Das Zustandebringen des Unternehmens und die, durch aussergewöhnliche Wohlfeilheit sehr zu befördernde, weite Verbreitung der Berichte mag etwa durch einen Geldzuschuss von Seiten der Versammlung bewerkstelligt werden [2]).

Eine dritte, und die der unmittelbaren Wirkung nach wichtigste, Ver-

---

1) Ueber die Gründe für und gegen ausführliche amtliche Protokolle s. meine „Vorschläge", S. 13 fg. Die Bestimmungen über die Abfassung des „Journals" der beiden englischen Häuser s. bei May, 1. Aufl., S. 156 fg.; die amerikanischen Bestimmungen und Uebungen bei Cushing, S. 168 fg.

2) Das überall gefühlte Bedürfniss einer vollständigen Bekanntmachung und Aufbewahrung aller in einer repräsentativen Versammlung vorgefallenen Ereignisse und geschehenen Aeusserungen wird in den verschiedenen Ländern allerdings in etwas abweichender Weise befriedigt; allein naturgemäss beruht die gewählte Bekanntmachung immer auf Aufzeichnungen anwesender und zu richtiger Beobachtung in den Stand gesetzter Geschwindschreiber. In England besteht bekanntlich das mit der Regierung Georg's III. beginnende, jetzt einige Hunderte von Bänden umfassende, Werk von Hansard „The parliamentary debates", sammt der die früheren Zeiten in thunlichster Ausführlichkeit und Richtigkeit schildernden „Parliamentary history" (36 Bde.). Die Verhandlungen des Congresses der Vereinigten Staaten sind in verschiedenen Sammlungen, zusammen mehr als 100 Bände umfassend, enthalten; namentlich in Gales and Seaton's Annals of Congress; deren Register of Debates und in Blair and Rive's Congressional Globe. Für die französischen Versammlungen seit der Revolution ist der Moniteur eine ebenso ausführliche, als im Ganzen zuverlässige Quelle. Eigene stenographische Berichte schildern die Vorfälle und Vorträge in mehreren deutschen Versammlungen. So die des Frankfurter Parlaments, der preussischen Kammern, neuester Zeit der zweiten Kammer in Bayern u. s. w.

öffentlichung geschieht durch die Zeitungen. Diesen muss allerdings überlassen bleiben, wie viel und in welcher Weise sie mittheilen wollen, indem je nach dem Umfange, dem Zwecke und dem Leserkreise eines Blattes verschiedene Darstellungsweisen geboten oder wenigstens an der Stelle sind, überdiess an diese Privatunternehmungen keine Zwangsforderungen hinsichtlich der Ausführlichkeit gestellt werden können. Von einem Einstehen der Versammlung selbst für die Richtigkeit dieser Art von Mittheilungen ist somit keine Rede, und es bleibt jeder einzelnen Zeitung überlassen, sich das Vertrauen ihrer Leser durch die Art ihrer Berichte zu erwerben. Dennoch liegt es gar sehr im Interesse der Versammlung, die öffentlichen Blätter in die Lage zu bringen, ihre Aufzeichnungen mit möglichster Zuverlässigkeit machen zu können. Die grösste Zahl der Bürger erhält doch nur auf diesem Wege Nachricht von den Verhandlungen der Repräsentation, so dass die öffentliche Meinung sehr wesentlich hierdurch bestimmt wird; und wenn auch einseitige Auffassungen und absichtliche Färbungen von Seiten der einzelnen Blätter nicht vermieden werden können, so ist es doch immerhin gerathen, diesen wenigstens nicht die Entschuldigung zu lassen, dass es ihnen unmöglich gewesen, die volle Wahrheit zu kennen. Die seit Beginn der französischen Revolution immer weiter verbreitete, am Ende selbst im englischen Parliamente angenommene, Einrichtung, den Berichterstattern der öffentlichen Blätter einen Raum im Versammlungsorte anzuweisen, von welchem aus sie Alles gut sehen und hören können, ist daher durchaus zu billigen.

Von selbst versteht sich, dass bei geheimen Sitzungen die Berichterstatter der Zeitungen ausgeschlossen sind; die amtlichen Protokolle, sowie die stenographischen Berichte werden dagegen auch in solchen Fällen wie gewöhnlich aufgenommen. Ob und wann dieselben aber zur Veröffentlichung kommen dürfen, unterliegt einer ausdrücklichen Bestimmung der Versammlung und, falls die Sitzung auf Verlangen der Regierung geheim war, auch der Zustimmung dieser letztern. — Eine sehr zweifelhafte Frage ist es dagegen, ob einer repräsentativen Versammlung selbst das Recht zustehen soll, verläumderische Entstellungen der Thatsachen, welche angeblich von einer Zeitung begangen sind, nach gehöriger Untersuchung und Richtigstellung zu bestrafen? Das positive Recht der verschiedenen Länder ist in dieser Beziehung verschieden. Eine Strafgewalt wird vom englischen Parlamente unbestritten ausgeübt; ebenso stand es den französischen Kammern nach den Verfassungen von 1814 und 1830 zu. In der Regel aber ist eine solche Befugniss den Kammern in keinem Gesetze zugetheilt und kann dann auch von ihnen nicht ausgeübt werden. (Allerdings ist auch die englische Uebung durch kein ausdrückliches Gesetz begründet; allein daraus ergiebt sich doch kein Vorgang für andere Versammlungen. Es wird nämlich das Strafrecht der Parliaments-

häuser nicht etwa aus dem Wesen der Volksvertretung abgeleitet oder auf irgend eine unvermeidliche, also auch rechtlich zu vertheidigende, Nothwendigkeit gestützt; sondern es ist die logische Folge einiger eigenthümlicher Sätze des sonstigen englischen Rechtes. Das Parliament gilt nämlich als oberster Gerichtshof des Landes; jedes englische Gericht hat das Recht, eine ihm erzeugte Missachtung selbst zu bestrafen; eine falsche Darstellung des amtlichen Verfahrens eines Gerichtes ist aber als eine strafbare Missachtung anerkannt: und so beruht also dieses ganze Strafrecht gegen verläumderische Zeitungsschreiber auf einer Eigenschaft der beiden Häuser, welche keiner anderen Ständeversammlung zusteht.) Bei einer Prüfung aus allgemeinen Rechts- und Zweckmässigkeitsgründen ist Gewichtiges für beide Seiten der Frage vorzubringen. Für eine Zusprechung des Rechtes nämlich kann angeführt werden: dass es der Vertretung der Nation unangemessen sei, als Klägerin gegen einen Privaten aufzutreten und sich als Parthei unter einen Richter, vielleicht sehr untergeordneten Ranges, zu begeben; dass die Führung des Beweises mit grossen Unzuträglichkeiten für die Beamten und Mitglieder der Versammlung verbunden wäre; dass das Recht der Vertheidigung und des Gegenbeweises von dem Gegner auf eine herabwürdigende Weise missbraucht werden möchte; dass bei gerichtlichem Verfahren Verzögerungen eintreten könnten ja beinahe müssten, welche den ganzen Erfolg in Frage stellen würden, während vielleicht aus wichtigen politischen Gründen ein schleuniger Spruch Bedürfniss sei; endlich dass ein Missbrauch der Strafgewalt kaum zu befürchten stehe bei einer so grossen, vielfach aus bedeutenden Männern zusammengesetzten, unter der Ueberwachung der vollsten Oeffentlichkeit handelnden Versammlung. Gegen die Berechtigung der Versammlung aber lässt sich einwenden: die Vereinigung vom Kläger und Richter in Einer Person; die Verletzung des Grundsatzes, dass keine ausserordentlichen Gerichte bestehen sollen; die Möglichkeit einer leidenschaftlichen Behandlung und Entscheidung durch die verletzte Versammlung; die falsche Stellung, in welche sie durch eine geschickte und kecke Vertheidigung des Angeklagten gerathen könnte. Die letzteren Erwägungen sind nun unzweifelhaft die schlagenderen, schon weil sie mehr dem Rechte als der Zweckmässigkeit angehören; auch reizen die von französischen Kammern gemachten Erfahrungen nur wenig zur Wiederholung solchen Verfahrens. Es bleibt also, trotz unläugbarer Unzuträglichkeiten, nur der Rath übrig, Verletzungen der Ständeversammlungen lediglich nach dem gemeinen Rechte des Landes zu behandeln, also im Zweifel eine Klage derselben bei dem gewöhnlichen Richter zu erwarten. Dagegen kann es allerdings keinem Anstande unterliegen, wenn gesetzlich den Zeitungen die Verpflichtung auferlegt wird, die von einer Kammer eingesendeten Berichtigungen einer Darstellung selbst zu veröffentlichen; und Niemand wird etwas dagegen einwenden, wenn

eine muthwillig verletzte Versammlung dem Berichterstatter der sie verläumdenden Zeitung den missbrauchten Platz im Saale entzieht.

5. Verhinderung unzweckmässigen Benehmens der Mitglieder.

Das weitgehende Recht, Ansichten anszusprechen und Vorschläge zu machen, welches den Mitgliedern einer Ständeversammlung zur Erfüllung ihrer Aufgabe zustehen muss, kann allerdings von denselben auch missbraucht werden, sei es absichtlich sei es unabsichtlich. Um nur die erfahrungsgemäss häufig vorkommenden Arten von verkehrter Anwendung anzuführen, so ist es möglich, dass ein Mitglied sich durch ganz subjektive Idiosynkrasieen zu Anträgen verführen lässt, welchen Niemand zustimmt und mit deren Behandlung die Zeit ganz nutzlos verschwendet wird; oder dass es ans factiösen Gründen und nur um Lärm zu machen, erfolglose Fragen aufwirft; oder endlich, dass es die Räthe der Krone mit müssigen oder schädlichen Anfragen bedrängt. — Es fragt sich nun, ob sich keine Mittel auffinden lassen, einem theils thörichten theils verderblichen Treiben solcher Art Grenzen zu stecken, ohne dass die nothwendige und nützliche Freiheit der Volksvertreter dadurch ebenfalls beschränkt wird?

Dass genügende Mittel zur Abhülfe solchen Unfuges sehr wünschenswerth wären, wird Niemand verkennen. Selbst im besten Falle, nämlich wenn die Versammlung einen ungehörigen Antrag kurzer Hand zurückweist, ist doch immer ein beklagenswerther Zeitverlust die Folge. Allein sehr leicht kann auch noch Schlimmeres daraus entstehen, nämlich eine bittere und die Leidenschaften der Mitglieder steigernde Verhandlung, eine Herabwürdigung der Versammlung in der öffentlichen Meinung, eine Benachtheiligung der öffentlichen Interessen, namentlich im Verhältnisse zum Auslande. Es ist jedoch nicht eben leicht, genügende und doch die wünschenswerthe Thätigkeit nicht gefährdende Maassregeln vorzuschlagen.

Man hat hauptsächlich zweierlei Mittel anzuwenden versucht: einer Seits Bestimmungen, welchen gemäss nur solche Anträge überhaupt zulässig sein und zu weiteren Verhandlungen in der Versammlung Anlass geben sollen, welche nicht bloss von einzelnen Mitgliedern ausgehen, sondern von einer bestimmten Zahl unterstützt sind; anderer Seits aber Vorschriften, durch welche das unmittelbare Eingehen auf einen Antrag verhindert und ein jeder in eine regelmässige und Ueberlegung gestattende Geschäftsbehandlung übergeführt wird. Die Absicht in beiden Fällen liegt klar vor. Eine Mehrzahl von Theilnehmern wird verlangt, damit nicht die Versammlung in den Fall komme, sich ernsthaft und Zeit verlierend mit einer Frage beschäftigen zu müssen, welche nur von einem Einzigen aufgeworfen wird und deren Verfolgung also zu gar keinem Ergebnisse führen kann. Warum

Hunderte mit einem Gegenstande in Anspruch nehmen, den nicht einmal ein halbes Dutzend oder ein Dutzend überhaupt nur zur Sprache gebracht wünscht? Eine Einleitung in regelmässigen Geschäftsgang aber, z. B. durch eine schriftliche Uebergabe des Antrages mit Begründung, durch vorläufigen Druck und Vertheilung an die Mitglieder, durch nothwendige Verweisung an einen berichtenden Ausschuss u. dgl., hat die Absicht, Ueberraschungen und dadurch Uebereilungen der Versammlung zu verhüten, und schädlichen Anträgen alsbald das Gegengewicht einer verständigen Beurtheilung beizufügen. Leider zeigen sowohl Nachdenken als Erfahrung, dass die Beseitigung der Missstände auf diese Weise nur sehr unvollkommen oder gar nicht gelingt.

Was die nothwendige Theilnahme Mehrerer bei einem Antrage oder einer Anfrage als Vorbedingung jeglicher Einbringung in die Versammlung und irgend welchen Verfahrens von Seiten derselben betrifft, so mag zwar zuweilen eine reine persönliche Thorheit dadurch ferne gehalten werden; allein weitaus in der Regel verfehlt die Bestimmung ganz und gar ihren Zweck. Eine im Verhältnisse zur Gesammtzahl der Mitglieder bedeutende Zahl von Theilnehmern oder Unterstützern kann nicht verlangt werden, wenn nicht das Recht der Einzelnen, die ihnen nothwendig scheinenden Gegenstände zur Sprache zu bringen, auf eine wirklich bedenkliche Weise bedroht sein soll. Ist es doch keineswegs immer nothwendig zur Hervorbringung einer sehr wünschenswerthen Wirkung, dass die Mehrheit der Versammlung schliesslich wirklich zustimmt, und genügt schon eine ernsthafte öffentliche Besprechung durch eine Minderzahl vollkommen. Einige wenige Gleichgesinnte oder doch ihre Beihülfe zu einer Verhandlung nicht Verweigernde werden sich aber in der Regel selbst für ein noch so verkehrtes oder noch so factiöses Vorbringen leicht finden. Die Erfahrung leidenschaftlich aufgeregter und von heftigen Partheien zerrissener Versammlungen (z. B. des Frankfurter Parlamentes) zeigt, dass sich selbst zu eigentlichen Bübereien die verlangte Anzahl von Theilnehmern finden lässt. Es bildet sich wohl sogar bei einer zwar nur kleinen aber rohen und entschlossenen Minderzahl eine förmliche gegenseitige Unterstützungsanstalt zur Möglichmachung jeder Art von Unfug.

Die Nothwendigkeit eines langsameren und schützenderen Geschäftsganges ist aber desshalb noch keine vollständige Bewahrung gegen Missbrauch, weil nothwendigerweise der Versammlung das Recht zustehen muss, in dringenden Fällen eine Ausnahme von der regelmässigen Behandlung zu machen, und nun schon durch Anträge auf solche Ausnahmen der Zweck, Lärmen zu machen, die Massen aufzuregen und die widerstrebende Mehrheit in den Verdacht einer Abgeneigtheit gegen Freiheit und rasches kräftiges Handeln zu bringen, eben so gut erreicht werden kann, als durch die Verhandlung der Sache selbst. Da nämlich das Recht, solche Anträge zu

begründen, nicht versagt werden kann, so lässt sich in dieser Form fast Alles eben so gut vorbringen, als wenn von der Frage selbst schon die Rede wäre.

Das Ergebniss ist denn also wohl, dass zwar die in Frage stehenden Beseitigungs- und Schutzmaassregeln immerhin in die Geschäftsordnungen aufgenommen werden mögen, weil sie doch zuweilen einen Nutzen gewähren, dass aber die eigentliche Hülfe gegen solchen Unfug anderwärts gesucht werden muss.

Die Hauptsache wird allerdings ein richtiges Wahl- und Ernennungssystem der Volksvertreter sein, so dass mit Wahrscheinlichkeit einer aus gebildeten, ernsthaften und ehrenwerthen Männern bestehenden Versammlung entgegen gesehen werden kann. Eine schlecht zusammengesetzte Versammlung wird sich auch schlecht betragen, welche Geschäftsordnung man ihr geben mag; eine aus gesunden Bestandtheilen gebildete dagegen kaum einer Abhaltung von niedrigem Gebahren bedürfen. — Sodann aber muss im einzelnen Falle die Kraft und die schnelle Entschlossenheit des Vorsitzenden, sowie die Entschiedenheit und Zähigkeit der Mehrheit in der Versammlung das Beste thun. Wenn Querköpfe und Unruhestifter durch hinreichend zahlreiche und entschiedene Erfahrungen die Ueberzeugung gewinnen, dass ihre Plane an der Einsicht und Festigkeit der Versammlung scheitern, und wenn nicht unzeitige Höflichkeit und falsche Sucht nach dem Beifall des Pöbels dieselben einer beschämenden Aufdeckung ihrer einfältigen Faseleien oder schlechten Absichten entzieht: so wird auf die Dauer ihre Lust ermatten. Ist aber einmal die Uebung eines anständigen Verhaltens und einer staatsmännischen Behandlung der Geschäfte in einer Versammlung befestigt, dann wird es auch dem schlechtest Gesinnten schwer, sich davon zu entfernen.

6. Die persönlichen Vorrechte der Mitglieder.

Im englischen Parliamente besitzen die Mitglieder schon seit Jahrhunderten das Recht, von keiner ihrer Handlungen und Reden in der Versammlung irgendwelche Rechenschaft geben zu müssen, als dem Hause selbst. Ausserdem ist ihnen durch Gewohnheit und Gesetz Freiheit von Schuldhaft zugesichert [1]). Völlig das Gleiche gilt seit ihrer Selbstständigkeit in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, und zwar sowohl für den Congress als

1) Die Freiheit der Rede für Parliamentsmitglieder geht, den Schriftstellern über das parlamentarische Recht zufolge, bis in die Zeiten Eduard's III. zurück, und ist namentlich unter Heinrich IV. auf das Förmlichste anerkannt worden. Der letzte Versuch einer Verletzung kam im Jahr 1641 unter Karl I. vor. Befreiung von Schuldhaft und von Auspfändung ist bereits anerkannt unter Eduard I., und Fälle, in welchen das eine oder das andere der beiden Häuser ein verhaftetes Mitglied augenblicklich befreite, zum Theile mit sehr gewaltthätigen Schritten und strenger Bestrafung der vollziehenden Beamten, sind häufig vorgekommen bis in die neuere Zeit. Mitglieder des Oberhauses sind daher, weil ihre Eigenschaft lebenslänglich ist, durchaus und zu jeder Zeit gegen Schuldhaft geschützt. S. May, Law of Parliament, S. 76 fg.

für die Versammlungen der einzelnen Staaten [1]). Auf dem europäischen Festlande sind, und zwar zuerst in den französischen [2]) Versammlungen, dann aber auch in den meisten übrigen Staaten, namentlich den deutschen [3]), diese Vorrechte noch dahin ausgedehnt worden, dass das Mitglied einer volksvertretenden Versammlung auch bei einer Anklage wegen eines gemeinen Vergehens nur mit der Erlaubniss der Versammlung in Untersuchung gezogen oder in Haft genommen werden darf. Höchstens rechtfertigt eine Betretung auf frischer That eine Festhaltung; und auch diese nur vorläufig bis zur Mittheilung an das betreffende Haus und zu dessen nachträglicher Zustimmung.

Da Ausnahmen von der allgemeinen Rechtsordnung und persönliche Begünstigungen in Strafsachen dem ganzen Geiste des Rechtsstaates in allen seinen Formen zuwider sind, und es namentlich scheinen muss, dass Diejenigen, welche den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetze zunächst zu vertheidigen berufen sind, demselben vor Allem in eigener Person unterworfen sein sollten: so fragt es sich allerdings, ob hinreichende Gründe zur Rechtfertigung dieser Bestimmungen bestehen?

Hier ist denn jeden Falles zu unterscheiden zwischen der Befreiung von den gewöhnlichen Gerichten wegen der in Ausübung der Aufgabe des Volksvertreters begangenen Handlungen, und der Freiheit von Anklage und Gefängniss wegen gemeiner Vergehen sowie von Schuldhaft.

Ueber die Richtigkeit, ja sogar die unbedingte Nothwendigkeit der erst-

---

1) S. das Nähere bei Cushing, Elements of law and practice, S. 242 fg. — Auch in den wenigen amerikanischen Staaten, welche eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung über dieses Recht der Mitglieder nicht enthalten, (Virginien, die beiden Carolinas, Mississipi, Jowa, Texas Californien) gilt der Grundsatz, als sich von selbst verstehend.

2) S. die Verfassung von 1791, Abschn. V, § 7 und 8; Verf. von 1793, § 43 und 44; Karte von 1814, § 51. Die itzt bestehende kaiserliche Verfassung enthält keine Bestimmungen dieser Art.

3) So in Preussen, V.-U., § 84; in Bayern, V.-U., VII, § 26 und 27; Württemberg, V.-U., § 85 und 184; K. Sachsen, V.-U., § 83 und 84; Baden, V.-U., § 48 und 49; G.-H. Hessen, V.-U., § 83 und 84; Kurhessen, V.-U. von 1852, § 68; Nassau, Patent von 1814, § 3; S. Weimar, V.-U. von 1850, § 19; Oldenburg, V.-U. von 1852, Art. 131, § 3; Coburg-Gotha, § 85 und 86; Schwarzburg-Sonderhausen, § 97 und 98 u. s. w. — Doch sind allerdings auch Beschränkungen und Modificationen beliebt worden. Einer Seits nämlich sind in mehreren Grundgesetzen bestimmte Arten von Aeusserungen für straffällig erklärt, auch wenn sie in den Sitzungen gethan werden. So in Sachsen, wenn sie „ein besonderes Verbrechen oder eine persönliche Beleidigung" enthalten; in Hannover „Aeusserungen hochverrätherischen Inhaltes, so wie Beleidigungen und Verläumdungen"; in Württemberg „Beleidigungen oder Verläumdungen der Regierung, der Ständeversammlung oder einzelner Personen"; in Kurhessen „Majestätsbeleidigungen und persönliche Ehrenkränkungen"; in Weimar „Verunglimpfungen der Person des Landesherren, Beleidigungen der Regierung, des Landtags oder Einzelner". Waldeck hat sogar seinen Schutz auf den Bundestag ausgedehnt. Anderer Seits ist die Befreiung von Untersuchung und Verhaftung wegen gemeiner, d. h. ausserhalb der Versammlung begangener, Handlungen und Aeusserungen zuweilen auf gewisse leichtere Fälle beschränkt, dagegen bei schwereren Vergehen verweigert. So räumt die kurhessische V.U. von 1852 dem Landtage ein Zustimmungsrecht zu Verhaftungen nur ein bei Urtheilen von Civilgerichten oder Polizeibehörden, ferner bei Freiheitsstrafen unter drei Monaten; die meiningensche Verfassung befreit nur von Verhaft in Polizeisachen; das hannoversche Gesetz von 1848 aber ordnet nur Anzeige an bei einer Vornahme einer Verhaftung.

genannten Bevorrechtung kann ein Zweifel kaum obwalten. Die Mitglieder einer Volksvertretung sind zur Ueberwachung der Regierung und zur Vertheidigung der Rechte und Interessen des Volkes gegenüber von einer irrenden Staatsgewalt bestimmt. Es kann nun nicht fehlen, dass die Ausübung dieses Auftrages den Gewalthabern zuweilen sehr ungelegen ist, und dass diese die Besprechung einer bestimmten Angelegenheit selbst um den Preis eines grossen Einsatzes zu vermeiden wünschen. Auch mag es sich leicht begeben, dass ein bestimmtes Mitglied durch eine nachsichtslose und erfolgreiche Erfüllung seiner Pflicht der Regierung persönlich höchst verhasst und als ein Haupthinderniss für die Erreichung ihrer Absichten betrachtet wird. Es ist nun keineswegs eine Unmöglichkeit, dass der Wunsch, eine bestimmte Verhandlung zu verhindern, die Abneigung gegen einen Widersacher oder die Absicht, ihn in einem entscheidenden Augenblicke ferne zu halten, sich bis zu dem Versuche verirre, unter irgend einem Vorwande eine gerichtliche Anklage zu erheben. Nicht nur die wirkliche Ausführung eines solchen Angriffes und die damit leicht in Verbindung zu setzende Verhaftung des Gehassten oder Gefürchteten würden aber den Zweck einer augenblicklichen Hemmung desselben erreichen lassen; sondern schon die blosse Besorgniss in eine Verdriesslichkeit dieser Art verwickelt zu werden, könnte ein Ständemitglied zur Unterlassung einer missliebigen oder nützlichen Pflichterfüllung bewegen. Soll also nicht die Wirksamkeit der ganzen Volksvertretung in Frage gestellt werden, und zwar gerade bei sehr wichtigen Aufgaben, so müssen die Mitglieder gegen Eingriffe der richterlichen Gewalt in ihre amtliche Thätigkeit, und also auch schon gegen Klagen bei Gericht wegen derselben, gesichert sein. Diejenigen Staaten aber, welche eine Verantwortlichkeit vor Gericht wegen einzelner gesetzwidriger Aeusserungen zulassen, (s. oben, S. 315, Note 2,) öffnen in lobenswerthem aber missverstandenem Eifer für die Rechtsordnung eine Lücke zu höchst bedenklichen Missbräuchen. — Damit ist denn freilich nicht gesagt, dass ein Volksvertreter keinerlei Verantwortung für seine Handlungen und Aeusserungen in der Versammlung unterliege. Im Gegentheile leuchtet ein, dass eine solche Unstrafbarkeit ebenfalls auf das Gröbste missbraucht werden könnte, und zwar in Beziehung auf die Staatsangelegenheiten, auf einzelne Bürger und auf die Versammlung selbst. Ein Ständemitglied hat allerdings das Recht, jede ihm tadelnswerth scheinende Handlung der Regierung zur Sprache zu bringen, zu rügen und Verbesserungsanträge in Beziehung auf dieselbe zu stellen, wie unangenehm auch eine solche Erörterung sein mag. Wenn die Erfüllung seiner Aufgabe es nothwendig macht, so mag er auch die den Staat berührenden Handlungen Einzelner an die Oeffentlichkeit bringen und ein Urtheil darüber fällen. Die Meinungsverschiedenheit der Mehrzahl seiner Genossen ist kein Grund, dass er seine Ansichten verschweigen müsste, und wäre er auch ganz allein unter

Allen seiner Meinung, und es muss ihm gestattet sein, die Unrichtigkeit der ihm entgegenstehenden Meinungen mit aller Schärfe nachzuweisen. Allein er hat nicht das Recht, die unantastbare Person des Staatsoberhauptes zu beleidigen. Er hat nicht das Recht, zu einer verfassungs- und gesetzwidrigen Handlung aufzufordern, auf offenem Landtage die Bürger zu verbrecherischen Handlungen aufzufordern. Es hat nicht das Recht, die Versammlung selbst, deren Beamte und einzelne Mitglieder zu injuriren, den gesetzlichen Geschäftsvorschriften ungehorsam zu sein, die Verhandlungen und Beschlüsse durch Gewaltthätigkeiten oder sonstigen Unfug zu stören. Er hat endlich nicht das Recht, einzelne Staatsgenossen zu verläumden oder sonst an ihrer Ehre in ungerechter Weise zu beschädigen. Die Volksvertretung ist eine Anstalt zum Schutze der Rechte und nicht zu deren ungestrafter Verhöhnung. Wenn denn also auch überwiegende Gründe vorhanden sind, die Mitglieder wegen ihres Verhaltens in der Versammlung nicht vor die gewöhnlichen Gerichte zu stellen, so muss doch für eine anderweitige ausreichende Anstalt zur Verhinderung und Bestrafung solcher Rechtsverletzungen gesorgt werden. Diese kann denn aber nicht wohl in etwas Anderem bestehen, als in einer entsprechenden Gerichtsbarkeit der Versammlung selbst. Unzweifelhaft ist diese kein Gerichtshof und haben wenigstens lange nicht alle ihre Mitglieder die Befähigung zu einem eigentlichen Richteramte; auch lässt sich die Möglichkeit eines Missbrauches von Seiten der Versammlung, sei es nun aus Partheileidenschaft sei es aus persönlicher Abneigung, nicht in Abrede ziehen: allein diese Missstände sind doch entschieden geringer als die einer völligen Straflosigkeit, namentlich weil die Versammlung selbst das höchste Interesse hat, keine Missbräuche ihrer Gerichtsbarkeit eintreten zu lassen, welche sich unversehens gegen jedes Mitglied wenden könnten, und weil zur Beurtheilung der Schuld in den fraglichen Fällen es nicht sowohl einer gründlichen Rechtsbildung als einfach der Eigenschaften eines Geschworenen bedarf. Auch zeigt die Erfahrung, dass wenn auch in der parlamentarischen Geschichte einzelne Fälle von wirklich ungerechter Anwendung der Strafgewalt gegen Mitglieder vorkommen, diese doch höchst vereinzelt stehen, und dass sich den Ständeversammlungen eher der Vorwurf einer unkräftigen Handhabung der Berechtigung machen lässt [1]).

1) Ist dem aber also, dann kann auch die, von mehreren deutschen Verfassungen zugelassene, gerichtliche Verfolgung angeblich beleidigender oder verläumderischer Aeusserungen gegen die Regierung oder gegen Einzelne nicht gebilligt werden. Natürlich sollen Rechtsverletzungen dieser Art nicht vorkommen, und wenn sie begangen wurden nicht ohne Strafe bleiben; allein es leuchtet ein, dass der ganze beabsichtigte und nothwendige Schutz der Mitglieder auf das Leichteste umgangen werden kann durch eine solche Möglichkeit gerichtlicher Klage unter dem Vorwande persönlicher Beleidigung. Auch ist der von Zöpfl, Staatsrecht, 4te Aufl., S. 485, angeführte Grund, dass Privatpersonen ausserdem ohne allen Rechtsschutz gegen Verunglimpfungen sein würden, durchaus unrichtig. Die Versammlung selbst ist, auf erhobene

Nicht erst des Beweises bedarf es nun aber, dass wenn irgend eine physische oder moralische Person zur Bestrafung von Rechtswidrigkeiten berufen ist, die ihr zu ertheilende Zuständigkeit im Verhältnisse zu den abzurügenden Handlungen stehen muss. Eine Gerichtsbarkeit, welche über schwere Vergehen zu urtheilen hat, in deren Zuständigkeit aber nur die Erkennung geringer Strafen liegt, ist nicht nur ungenügend zur Erreichung des Zweckes, sondern es gereicht ihr eine solche Schwäche zur eigenen Unehre. Wenn es daher auch unzweifelhaft bei den meisten Fällen ungebührlicher Handlungen von Mitgliedern an einfachen Disciplinarmaassregeln des Vorsitzenden oder der Versammlung selbst genügt, so ist doch unläugbar ein Ruf zur Ordnung oder selbst ein von der Versammlung förmlich ausgesprochener und etwa in das Protocoll eingetragener Verweis nicht ausreichend bei schwererem Unfuge oder gegenüber von einem besonders frechen und allen Gesetzen des Anstandes hohnsprechenden Menschen. Soll eine Ständeversammlung den in ihrem Bereiche liegenden Theil der Rechtsordnung des Staates wirklich zu schützen im Stande sein, und soll nicht der Auftrag hierzu in eine bittere Demüthigung für sie selbst umschlagen: so muss ihr ein grösseres Strafrecht zustehen. Ueber die Frage aber, welche höhere Strafen gegen ein seine Stellung missbrauchendes Mitglied sollen erkannt werden können, mag man sich des Grübelns enthalten. Das längst erprobte englische Parliamentsrecht scheint hier ganz die richtige Mitte einzuhalten. Diesem zu Folge ist nämlich bei schwereren Vergehen eines Mitgliedes Zuerkennung einer Freiheitsstrafe und Ausstossung des Schuldigen rechtlich möglich. — Durch Verurtheilung zur Ausstossung ist die Versammlung in die Möglichkeit versetzt, sich gegen unverbesserliche Rohheit und gegen eine beschimpfende Genossenschaft zu schützen; ausserdem mag sie durch diese Strafe ihre höchste Missbilligung einer gegen Dritte begangenen Rechtsverletzung auf eine unzweideutige und Genugthuung gebende Weise aussprechen. Dass ein Missbrauch dieses Ausstossungsrechtes möglich ist, kann um so weniger geläugnet werden, als schon, und zwar in mehr als Einem Staate, schreiende Fälle solcher Ungerechtigkeit vorgekommen sind. Allein nicht nur ist bei der offenbaren Nothwendigkeit dieses Vertheidigungsmittels hierin kein Grund zur Verwerfung zu erblicken, wie denn selbst in jenen Ländern, in welchen das constitutionelle System am festesten gewurzelt hat und mit eifersüchtiger Strenge anfrecht erhalten wird, die Maassregel als eine sich von selbst

Beschwerde, gar wohl im Stande und auch rechtlich verbunden, Injurien und Verläumdungen gebührend zu rügen. Zwar wohl richtig allein spitzfindig ist die englische Ansicht, dass eine von einem Mitgliede in der Versammlung vorgebrachte und später von ihm selbst veröffentlichte Beleidigung eines Privaten den gewöhnlichen Gerichten unterliege, weil diese Veröffentlichung ausserhalb der parlamentarischen Thätigkeit geschehe; dass aber die Gerichte nicht einschreiten dürfen, wenn die Veröffentlichung durch die Versammlung selbst (in ihren Protokollen u. s. w.) amtlich geschehen sei. Vgl. May, Law of Parliament, S. 81 der ersten Aufl.

verstehende betrachtet wird[1]); sondern es kann auch theils eine verwerfliche Anwendung durch die Forderung einer grösseren Stimmenzahl als der absoluten Mehrheit sehr erschwehrt werden, theils ist durch die den Wählern gelassene Möglichkeit, den Ausgestossenen wieder zu wählen, der öffentlichen Meinung eine höchst wirksame Controle der Versammlung gegeben[2]). — Weniger passend erscheint vielleicht das Recht zu Erkennung einer Haft, namentlich weil das gestrafte Mitglied in die Unmöglichkeit versetzt wird, seinen, ihm doch nicht entzogenen, ständischen Auftrag zu vollziehen. Es ist jedoch zu bedenken, dass es Fälle geben kann, in welchen zwar ein völliger Ausschluss nicht gerechtfertigt erschiene, und doch die Verletzung des Anstandes allzu bedeutend oder der Trotz eines leidenschaftlichen und ungebildeten Mitgliedes allzu unbeugsam wäre, als dass ein bloss in Worten bestehender Tadel genügende Abhilfe gewährte. Welches andere Strafmittel sollte hier angewendet werden? Die Besorgniss aber, dass eine Versammlung ihr Recht zur Erkennung von Freiheitsstrafen missbrauchen und etwa in Hass und Leidenschaft langes Gefängniss verhängen könnte, lässt sich (so ferne sie überhaupt ernstlich gehegt zu werden braucht,) leicht durch die Vorschrift beseitigen, dass mit dem Ende des Landtages auch jede gegen ein Mitglied erkannte Haft von selbst aufhöre. — Allerdings wäre es wünschenswerth, dass man sich mit solchen Fragen gar nicht zu beschäftigen hätte; allein man darf sich weder durch falsche Hoffnungen einwiegen, noch durch eine allzu empfindliche Sorgfalt für die Ehre der Repräsentation verleiten lassen, Nothwendiges nicht zu besprechen und zu entscheiden. Wenn daher manche, namentlich auch deutsche, Verfassungsurkunden und Geschäftsordnungen den Kammern ein eigentliches Strafrecht gar nicht zutheilen, sondern nur leichte Disciplinarmaassregeln gestatten, so ist dies ein Fehler, welcher sich bei Gelegenheit schwer rächen kann.

Auch die Befreiung der Ständemitglieder vom unmittelbaren Zugreifen der Gerichte bei gemeinen, das heisst mit der ständischen Stellung in gar keiner Beziehung stehenden, Rechtsverletzungen oder bei Wechselschuld, beruht auf der Befürchtung eines Missbrauches. Niemand kann natürlich wünschen oder fordern, dass ein Ständemitglied straffrei ausgehe, wenn es in der That gegen die allgemeinen Gesetze des Staates sich vergangen hat. Die Wahlurkunde soll und darf kein Freibrief sein für Betrug, Diebstahl, Mord

1) S. May, a. a. O., S. 42 fg.; Cushing, a. a. O., S. 250. „Das Recht, ein Mitglied auszustossen, steht mit Nothwendigkeit allen Versammlungen, zumeist aber gesetzgebenden Versammlungen zu, welche ohne eine solche Befugniss nicht mit Ehren bestehen noch ihren Zweck erfüllen könnten."

2) Von den deutschen Verfassungen oder Geschäftsordnungen erkennen die bayerische, sächsische, oldenburgische, braunschweigische, meiningensche und waldeckische eine Ausschliessung ausdrücklich an. In Meiningen und Waldeck sind drei Viertheile der Stimmen dazu erforderlich; in Sachsen aber kann, auf Verlangen des Ausgestossenen, der Staatsgerichtshof über die Beständigkeit der Ausschliessung erkennen.

und Landesverrath. Allein es wäre ja immerhin möglich, dass durch eine bewusst falsche Bezüchtigung gemeiner Verbrechen oder durch falsche Schuldklagen die Entfernung eines missliebigen Volksvertreters oder eine allgemeine Einschüchterung versucht würde. Die Gründe, welche einen besondern Schutz der Volksvertreter gegen falsche Anklagen in Amtssachen als nothwendig erscheinen lassen, treten also auch hier ein; nur ist es weder nothwendig, noch wäre es passend, der Versammlung selbst ein Richteramt hier einzuräumen. Alles Erforderliche ist offenbar geleistet, wenn ohne vorgängige Kenntniss und Erlaubniss der Versammlung gegen keines ihrer Mitglieder eine Untersuchung oder gar eine Verhaftung wegen angeblicher Verbrechen oder Zahlungsverbindlichkeiten angeordnet werden darf. Damit erhält die Versammlung volle Befähigung zur Beschützung ihrer Angehörigen gegen Ränke und Hinterlist. Dass aber je eine Volksvertretung dieses Recht zur Beeinträchtigung der Rechtspflege und zur Schützung vor wirklich verdienter Strafe missbrauche, ist in der That nicht zu befürchten. Sowohl Ehr- als Pflichtgefühl wird sie davon abhalten; und überdiess ist nicht einmal ein Interesse denkbar, welches die Mehrheit einer zahlreichen Versammlung bewegen könnte, einen Amtsgenossen, welcher sich eines gemeinen Verbrechens schwer verdächtig oder leichtsinniger Schuldeneingehung schuldig gemacht hat, vor den rechtlichen Folgen seiner Handlungsweise zu bewahren. Im Gegentheile werden sich immer die Mitglieder beeilen, durch Gewährung ihrer Zustimmung zu gerichtlichem Verfahren auf die Seite des Rechtes und der Staatsordnung zu stellen und sich loszusagen von einem Genossen, welcher ihnen selbst nicht zur Ehre gereicht. Nur bei dringendem Verdachte einer üblen politischen Absicht oder einer persönlichen Bosheit ist Verweigerung des gerichtlichen Einschreitens zu erwarten; in diesem Falle aber ist dieselbe nicht nur gerechtfertigt, sondern selbst erwünscht.

Allerdings sind gegen diese letztere Bevorrechtung der Ständemitglieder auch Einwendungen gemacht worden, und zwar von gewichtiger Seite. Lappenberg hat (in einer ohne seinen Namen erschienenen Schrift: Die Privilegien der Parlamentsglieder. Hamb., 1849) den grossen Grundsatz des Staatsrechtes der Gegenwart, die Gleichheit Aller vor dem Gesetze, stark hervorgehoben und seine Anwendung auf Mitglieder von Ständeversammlungen als erhöhte Nothwendigkeit hingestellt. Auch beweise das Beispiel von England (sowie der Vereinigten Staaten), wo die Parliamentsmitglieder der gewöhnlichen Strafgerichtsbarkeit wegen aller ausserhalb der Versammlung selbst begangenen Handlungen unterworfen bleiben [1]), und nur die Freiheit von Schuldhaft als ein nichtssagender Ueberrest mittelalterlicher Zustände

1) Ueber die, allerdings ganz richtige, Zuständigkeit der englischen und amerikanischen Gerichte bei gemeinen Vergehen der Parliamentsmitglieder s. May, Law of Parliament, S. 106 fg.; über die technischen juristischen Einzelheiten Cushing, S. 226 fg.

bestehe, vollkommen die Unschädlichkeit eines solchen Zustandes. — Nichts kann theoretisch richtiger sein, als diese Ansicht; jedoch unter einer Voraussetzung. Wenn nämlich in einem Lande die Gerichte so gestellt und so bestellt sind, dass ein ungebührlicher Einfluss auf dieselben von Seiten der Regierung und namentlich zu unlauteren politischen Zwecken eine sittliche Unmöglichkeit ist; wenn ferner in einem Lande der Geist für Gesetzlichkeit und für bürgerliche Freiheit so entwickelt ist, dass auch der entfernteste Angriff auf Verfassungseinrichtungen einen allgemeinen Sturm im ganzen Volke erregen würde; wenn und wo also ein Missbrauch des Grundsatzes der Gleichheit vor dem Gesetze zum Zwecke einer Einschüchterung der Volksvertreter oder zur Rache an denselben als undenkbar erklärt werden kann: da mag allerdings der besondere Schutz gegen eine besondere Gefahr wegfallen. Allein eine solche Ordnung des Gerichtswesens setzt das Vorhandensein nur einzelner weniger, sehr hochgestellter und nur mit den ausgezeichnetsten Männern des Landes besetzter Gerichte voraus; und eine solche Entwickelung des öffentlichen Lebens wird nicht hervorgebracht durch die blosse Einführung einer repräsentativen Verfassung, sondern durch eine generationenlange Uebung derselben in Freud und Leid. Diese Zustände sind denn nun aber auf dem Festlande nicht in dem gehörigen Maasse vorhanden. Die grosse Zahl der hier für nöthig erachteten Gerichte bringt eine wesentlich andere Besetzung derselben und eine ganz verschiedene Stellung der einzelnen Richter mit sich. Es ist daher kein ungerechtes und durch Ungrund verletzendes Misstrauen in die Ehrenhaftigkeit der festländischen Gerichte überhaupt, wenn die Möglichkeit angenommen wird, dass irgend einer der zahlreichen Untersuchungsrichter sich durch mächtige Einwirkung zu einem unbegründeten Verfahren bestimmen lassen könnte; dass vielleicht selbst bestimmte Stellen absichtlich mit fügsamen und zu Allem bereiten Männern besetzt werden könnten. Und wie wenig die Rücksicht auf die öffentliche Meinung von den offenbarsten Eingriffen in Verfassung und Recht bis jetzt noch abhält, davon haben leider nur allzu viele Fälle den Beweis geliefert. Zunächst also wenigstens vermögen die constitutionellen Staaten des Festlandes einen besonderen Schutz der persönlichen Freiheit und der ungestörten Wirksamkeit ihrer einzelnen Vertreter noch nicht zu entbehren.

9.

Constitutionelle Erfahrungen.

Ein Beitrag zur Verfassungspolitik [1]).

Es war in der That keine leichte Aufgabe für die deutschen Staaten, als es sich vor vierzig Jahren zuerst davon handelte, repräsentative Verfassungen zu gründen. Theils gewährten die eigenen bisherigen Einrichtungen und Erfahrungen gar keine Anhaltspunkte; und selbst die Vorgänge in ausserdeutschen Staaten waren in jener Zeit noch wenig zahlreich, überdiess in manchen Beziehungen wegen wesentlicher Verschiedenheit der Zustände nicht wohl anwendbar. Theils waren die neuen Bestimmungen sogleich auf eine unbegrenzte, jedenfalls auf eine lange Zukunft festzustellen, Aenderungen in denselben wo nicht für ganz unmöglich zu erklären, so doch wenigstens sehr zu erschweren. Es mussten also Versuche gemacht und gleich deren erste Lösungen bleibend beibehalten werden. Theils endlich war die wissenschaftliche Bearbeitung der repräsentativen Einrichtungen noch sehr lückenhaft und sogar manchfach auf Abwege gerathen, so dass auch sie nur mässige und selbst unzuverlässige Hülfe gewährte.

Unter solchen Umständen wäre es mehr als ein blindes Glück, es wäre ein Wunder gewesen, wenn die Verfassungen dem menschlichen Loose der Unvollkommenheit entgangen wären. Die unbefangenste Selbstzufriedenheit der Urheber oder Zeitgenossen konnte sich dessen nicht schmeicheln. — Es ist dem nun thatsächlich auch nicht also. Sowohl Begehungs- als Unterlassungsfehler lassen sich jedem dieser Grundgesetze, wenn schon in verschiedenem Maasse, nachweisen. Auf der anderen Seite begiebt es sich freilich auch, gleichsam zur Entschädigung, dass Nutzen aus Einrichtungen hervorgeht, welche darauf gar nicht berechnet waren, die vielleicht eher einer Ausstellung ausgesetzt schienen.

Nichts wäre leichter, als itzt, nach langjähriger Erfahrung, über begangene Missgriffe einen scharfen Tadel auszusprechen, oder die ohne Absicht

1) Diese Abhandlung ist zuerst in der Tübinger Zeitschrift, Bd. II, S. 191 fg. erschienen.

erlangten Vortheile spöttisch zu belächeln. Nichts wäre aber auch unbilliger und nichts wohlfeilere Weisheit. Dem menschlichen Scharfsinne sind enge Schranken gesetzt, und es ist ganz unmöglich, zum Voraus alle Wirkungen zu berechnen, welche der träge Widerstand des Stoffes oder entfernter liegende Verhältnisse bei einer neuen Einrichtung ausüben können.

Tadel verdient nur derjenige Fehler, welchen gleich zur Zeit der Begehung ein ernstlicheres Nachdenken, eine schärfere Menschenkenntniss hätten entdecken können. Und selbst in solchen Fällen hat die staatliche Naivität jener Zeit immer noch ihren grossen Werth, weil vielleicht mehr Bewusstsein es gar nicht hätte zu der That kommen lassen, mit welcher man denn doch in der Hauptsache zufrieden zu sein Ursache hat. Was aber die ungesucht und somit unverdient überkommenen Vortheile betrifft, so wäre wohl eine darauf gerichtete Absicht schmeichelhafter für die Umsicht der früheren Gesetzgeber, aber der thatsächliche Zustand ist immerhin mit Dank hinzunehmen.

Damit soll freilich nicht gesagt sein, dass es nicht erlaubt und selbst geboten sei, einer Seits die begangenen Missgriffe sich klar zu machen und sie nach Ursache und Wirkung auseinanderzulegen, anderer Seits die wahren Ursachen unbeabsichtigten Nutzens zu erforschen. — Bei den Fehlern ist vielleicht eine Verbesserung wohl möglich; jeden Falles können Mittel zur Neutralisirung aufgesucht werden. Und würde ihre Aufdeckung auch nur als Warnungszeichen für diejenigen Staaten dienen, welche ihre Verfassungen noch zu gründen oder zu vollenden haben, so wäre sie ein Verdienst. Namentlich kann es nur als sehr belehrend erachtet werden, wenn gezeigt wird, dass ein durch Erfahrung nachgewiesener Missstand entweder die Folge unrichtiger Anwendung eines an sich wahren und in dem Geiste der Volksvertretung liegenden Grundsatzes ist, oder es sich zeigt, dass das Licht eines Gedanken sich in dem trüben Medium der Wirklichkeit falsch bricht. Gerade solche Fehler können leicht auch anderwärts wiederholt werden, und doppelt leicht, wenn sie durch den Text einer früheren Verfassung als Beispiele festgestellt scheinen, dem Fernerstehenden aber der wahre Sachverhalt verborgen bleibt. — Bei den zufälligen günstigen Wirkungen aber handelt es sich davon, sich vor der Möglichkeit zu bewahren, dass durch gelegentliche Aenderung eines für unbedeutend erachteten Umstandes auch die Quelle von Gutem verstopft werde. Hat Scharfsinn nicht hingereicht, den Nutzen zu verschaffen, so soll er doch wenigstens zur Erhaltung dienen.

Es wäre demnach nicht nur psychologisch merkwürdig, sondern auch für das Leben unmittelbar wichtig, wenn eine Nachweisung über sämmtliche durch spätere Erfahrung erprobte Missgriffe oder unerwartet hervorgetretene nützliche Bestimmungen in den deutschen Verfassungsurkunden bestünde.

Sollte auch die nationale Eitelkeit etwas darunter leiden, so würde sich diess an Einsicht reichlich bezahlen. Eine Arbeit dieser Art besteht jedoch nicht; von einer Zusammenstellung gar nicht zu reden, aber auch nicht einmal eine Erörterung, welche einen einzelnen Staat beträfe. Es scheint, man begnügt sich in jedem einzelnen Lande damit, es zu wissen und zu fühlen; allein diess eben ist unzureichend.

Es soll nun im Nachstehenden ein Versuch gemacht werden, wenigstens in Beziehung auf ein einzelnes deutsches Land, nämlich auf Württemberg, einige Erfahrungen beiderlei Art mitzutheilen. Dieselben sind nicht nur an sich der Erwägung des Staatsmannes nicht unwerth; sondern sie mögen auch desshalb als besonders bedeutend erscheinen, weil die württembergische Verfassung vor manchen anderen Ansprüche auf Fehlerlosigkeit und genaues Bewusstsein des Gewollten sollte machen können. Nicht nur hatte wenigstens das alte Herzogthum eine fast dreihundertjährige Erfahrung in nahe verwandten Einrichtungen; sondern es ist auch das jetzige Grundgesetz nicht das rasche Erzeugniss eines drängenden Augenblickes, oder einer einseitigen Ansicht, sondern das Ergebniss eines fünfthalbjährigen Kampfes und der Auszug des Besten aus drei bis vier vorangegangenen Entwürfen. Ueberdiess war wohl bei der Feststellung weniger Grundgesetze ein so herzlich guter Wille von allen Seiten. Man wäre versucht, jene Zeit den politischen Brautstand Württembergs zu nennen. Wenn dessen unerachtet auch hier nicht immer das Richtige gewählt wurde oder man sich nur zufällig einen Nutzen verschaffte, sich somit im Leben Manches itzt anders darstellt, als die Einsicht und die Hoffnungen des Jahres 1819 annahmen: so ist es in der That ein schlagender Beweis von der Schwierigkeit der Aufgabe und eine eindringliche Warnung zur schärfsten Umsicht. Auch das kleine Bruchstück einer Gesammtdarlegung der vorhandenen Täuschungen kann also nützen.

Dass die ausgehobenen Punkte ausführlich und allseitig besprochen werden, darf wohl keinen Tadel erfahren. Es handelt sich nicht sowohl davon, eine Reihe von Beispielen gemachter Fehler aufzustellen, als vielmehr im Einzelnen zu zeigen, wie sich die Verhältnisse wirklich gestalten, dadurch aber mittelbar eine Anleitung zu umsichtiger Untersuchung und scharfer Beachtung auch anscheinend entfernt liegender Beziehungen zu geben. Hierzu ist aber eine vollständige Auseinandersetzung nothwendig.

I.

Anscheinend freisinnige, erfahrungsgemäss aber nachtheilige Bestimmungen.

1. Numerische Beschränkung des königlichen Rechtes, Mitglieder der ersten Kammer zu ernennen.

Die Ausscheidung einer eigenen Pairskammer war die von Aussen gebotene, unerlässliche Bedingung des Zustandekommens einer württembergischen Verfassung. Letzteres fiel nämlich in die Zeit des Karlsbader Congresses und der allmählig zur Geltung gebrachten Forderungen der heiligen Allianz.

Ueber den Hauptbestandtheil einer solchen Kammer konnte kein Zweifel sein; es waren diess natürlich die Standesherren, welche in Württemberg zahlreicher als in irgend einem andern deutschen constitutionellen Staate ansässig sind, und zur Zeit der Verfassungsgründung noch weit zahlreicher waren. (Bei Eröffnung der Stände im Jahre 1820 waren 31 Standesherren, die standesherrlichen Gemeinschaften mitgerechnet; später ist allerdings etwa ein Drittheil derselben ausgeschieden durch Verkauf ihrer in Württemberg gelegenen Güter.) Vielleicht wären dieselben zahlreich genug gewesen, um für sich allein eine erste Kammer zu bilden; allein mehrere Zusätze schienen, aus verschiedenen Gründen, unerlässlich. — Zuerst musste es, wenn einmal nicht Wahl allein Antheil an der Volksvertretung gab, unmöglich scheinen, die Prinzen des königlichen Hauses zu übergehen. Ihre persönliche Stellung verdiente noch grössere Berücksichtigung, als die der Standesherren; das Wohl des Staates lag ihnen sicher ebenso nahe, als irgend einem Bürger; der Vorgang aller bereits bestehenden constitutionellen Monarchieen sprach dafür, so namentlich der von Bayern und Baden. — Von noch grösserer Bedeutung war sodann die Nothwendigkeit einer Vorkehrung gegen eine Alleinherrschaft der Sonderinteressen der Standesherren. Die ehemaligen Reichsfürsten und Reichsgrafen hatten schon vor Beendigung der Verfassungsverhandlungen in geschlossener Reihe eine feindliche Stellung gegen die Regierung eingenommen. Wenn sich nun auch hoffen liess, dass die Gereiztheit sich allmählig beschwichtigen werde, in so weit dieselbe Folge wirklicher Misshandlungen unter der vorangegangenen Regierung war: so lagen doch auch bereits bestimmte Anzeigen vor, dass die Einfügung der Standesherren in die neue Staatsordnung und in ein Unterthanenverhältniss keineswegs eine gutwillige und grundsätzliche sei und sein werde. Ihre Beschwerden über einige, verhältnissmässig schwache, Anfänge einer Befreiung der Personen und des Bodens von mittelalterlichen

Lasten bewiesen, dass sie keineswegs geneigt seien, sich selbst Gesetzen zu unterwerfen, falls durch solche eine Verbesserung der Zustände der grossen Volksmenge mit Beseitigung geschichtlicher Verhältnisse beabsichtigt werde. Nicht also blos die Rücksicht auf die Wirksamkeit der übrigen Bestandtheile der Volksvertretung, sondern auch die Wahrung der königlichen Selbstständigkeit und Handlungsfähigkeit musste es sehr räthlich erscheinen lassen, den ständischen Einfluss der Standesherren nicht über die Gebühr gross festzustellen. Eine Mässigung desselben war allerdings durch die Theilnahme der Prinzen vom Hause gegeben; allein sie reichte nicht hin, aus mehr als Einer Ursache. Unzweifelhaft waren an und für sich mehrere Möglichkeiten, der ersten Kammer Bestandtheile einzureihen, von welchen eine andere staatliche Richtung zu erwarten stand, als die der Mediatisirten. Es hätten z. B. Vertreter der Geistlichkeit beider Kirchen, der Unterrichtsanstalten, der grösseren Städte u. s. w. berufen werden können. Allein theils mochte man diese für noch wünschenswerther in der zweiten Kammer erachten zur Bildung eines Gegengewichtes gegen die blosse Vertretung der Kopfzahl; theils war es allerdings in solchem Falle kaum möglich, die der Ritterschaft einzuräumende Repräsentation aus der ersten Kammer ferne zu halten. Von dieser war denn aber in der Hauptsache eine gleiche Stellungsnahme zu erwarten, wie von den Standesherren selbst, und es wäre am Ende das Uebel noch grösser geworden. Kurz, man fand es geeigneter zur Erreichung einer Beschränkung des Gewichtes der Standesherren ein Recht der Krone, Mitglieder der Pairskammer frei zu ernennen, in Anspruch zu nehmen; und zwar glaubte man, ihr die Ernennung sowohl lebenslänglicher als erblicher Mitglieder einräumen zu müssen, ebenfalls nach Vorgängen, namentlich in Frankreich und Bayern. Nun aber drohte eine andere Gefahr. Wenn nämlich ein solches Ernennungsrecht ganz unbegränzt war, so lag es völlig in der Hand der Regierung, nicht blos die Standesherren zu neutralisiren, sondern auch mittelst einer stehenden und sicheren Mehrheit in der ersten Kammer alle Beschlüsse und Bestrebungen der zweiten Kammer nach Belieben zu nichte zu machen. So wurde es denn, (ebenfalls wieder wie in Bayern und in Baden, allein gegen die Vorgänge in England und Frankreich,) für nöthig erachtet, jenes Ernennungsrecht in bestimmte Schranken zu bannen. Es ward folglich nicht nur bestimmt, dass die erblich zu ernennenden Mitglieder nur aus der Klasse des ritterschaftlichen Adels, und zwar nur der reicheren Familien desselben, genommen werden dürfen, sondern auch und hauptsächlich angeordnet, dass die Gesammtzahl der von der Krone zu Ernennenden ein Drittheil der übrigen Mitglieder der Kammer (Prinzen und Standesherren zusammengerechnet) nicht übersteigen dürfe.

Diese letztere Bestimmung ist es nun, welche sich, und zwar in mehr

als Einer Beziehung, als nachtheilig herausgestellt hat, so löblich auch ihr Grund ist und so staatsklug ihr Inhalt zu sein scheint.

a) Wenn der ganze Zweck der Vereitlung standesherrlichen Widerspruches gegen die Regierung und gegen volksthümliche Wünsche sollte erreicht werden, so war natürlich für wenigstens die Möglichkeit einer die Standesherren überwiegenden Stimmenzahl in der ersten Kammer Sorge zu tragen. Sonst konnte die Beimischung eines nicht standesherrlichen Bestandtheiles nur in dem, beinahe nie vorkommenden, Falle einer Durchzählung der Stimmen beider Kammern und bei den gemeinsamen Wahlen derselben von einer Bedeutung sein. Eine solche Möglichkeit grösserer Stimmenzahl wurde nun ohne Zweifel auch bei der vorliegenden Verfassungsbestimmung in's Auge gefasst, indem neben dem vom Könige ernannten Drittheile auch noch auf die Prinzen vom Hause gerechnet wurde; und es mochte dieses um so genügender erscheinen, als gerade die württembergische Regentenfamilie zur Zeit des Verfassungsabschlusses eine grössere Anzahl von Prinzen aufzuweisen hatte, als, mit Ausnahme des österreichischen, irgend ein fürstliches Haus in Europa. Dennoch hat der Erfolg gezeigt, dass die Ueberstimmung der Standesherren nicht möglich ist, sondern vielmehr dieselben, so oft sie wollen, ihren Sonderinteressen bei Gesetzesentwürfen der Regierung oder bei Beschlüssen der zweiten Kammer den Sieg verschaffen können. Selbst wenn die sämmtlichen Prinzen übereinstimmend mit den vom Könige ernannten Mitgliedern votiren oder den letzteren ihre Stimme übertragen, haben die Standesherren noch eine Mehrheit. Und überdiess trifft diese Voraussetzung nicht immer ein. Nicht nur pflegt der eine oder andere Prinz weder anwesend noch auch durch Stimmenübertragung vertreten zu sein; sondern es liegt auch ganz in der Natur der Sache, dass die erblich vom Könige ernannten Mitglieder sich fast regelmässig den Ansichten und Abstimmungen der Standesherren anschliessen, von welchen sie eine kaum merkliche Linie trennt. Von den Fällen individueller Vorliebe auch noch anderer Mitglieder für die staatlichen, von den Standesherren vertretenen, Grundsätze gar nicht zu reden. Ist diess nun aber der Stand der Dinge selbst bei einer grossen Anzahl von volljährigen Prinzen des Hauses, so gestaltet er sich natürlich noch schlimmer bei einer Verminderung derselben. Erlischt doch überdiess je mit dem Ausfallen von drei Prinzen auch eines der königlichen Ernennungsrechte. — Die Folgen dieses Ueberwiegens der Standesherren in der ersten Kammer liegen nun aber zu Tage. Es dürfte in der That keine kleine Aufgabe sein, alle auf Ausbildung oder Erweiterung volksthümlicher Rechte oder Interessen gerichteten Anträge und Beschlüsse der Kammer der Abgeordneten zu zählen, welche seit dem Jahre 1820 thatsächlich in der ersten Kammer beseitigt wurden, oder die auf Durchführung von Rechtsgleichheit oder auf Befreiung von geschichtlich hergekommenen

Lasten gehenden Bestimmungen in königlichen Gesetzesentwürfen, welche von den Standesherren verworfen oder wesentlich verändert wurden. Und wie wenig noch ist in diesen positiven Thatsachen die ganze Wirkung des standesherrlichen Uebergewichtes enthalten! Vielleicht eben so viele und wohl noch wichtigere Vorschläge sind notorisch von Seite der Krone oder im Saale der Abgeordneten ganz unterblieben, weil ihnen doch mit Gewissheit eine Verwerfung von der Mehrzahl in der ersten Kammer voranszusagen war. Ist doch durch die der Regierung gestattete Ernennung einer Anzahl von Mitgliedern der ersten Kammer so wenig eine derselben und ihrer Richtung günstige Stimmung zu bewerkstelligen gewesen, dass gerade die mit den wichtigsten Verwaltungszweigen beauftragten Minister oft Jahre lang nicht einmal für gut finden konnten, in dieser Kammer persönlich zu erscheinen. Und grenzt es ja fast an das Komische, wenn man sieht, wie die ersten Regierungsbeamten, gegenüber von der geschlossenen Mehrzahl der Kammer, nicht selten die Stellung einer Opposition einnahmen, und wenn man vernimmt, wie die nämlichen Männer, welche in der Kammer der Abgeordneten als die starren Vertheidiger überspannter Regierungsansprüche und als einer der Volksfreiheit abgeneigten Gesinnung schuldig bitter angefeindet waren, in demselben Augenblicke und in einer räumlichen Entfernung von nur zwanzig Schritten als Verfechter und Vorboten einer rechtsverachtenden Umwälzung bezeichnet wurden. — Da nun aber diesem Zustande der Dinge nicht etwa durch eine Veränderung in den Personen abgeholfen werden kann, weil er auch bei einer Auflösung der Ständeversammlung derselbe bleibt und von keiner allgemeinen Wahl herrührt wird, so bedarf es wohl nicht erst eines Beweises, dass hier ein grosser Uebelstand vorliegt. Es ist in der That schwer zu ertragen, dass dem, nun einmal nicht zu ändernden, Dualismus von Regierung und Ständen auch noch ein grundsätzlicher Zwiespalt der Kammern unter sich beigefügt ist, und dass die Regierung dadurch in den wichtigsten Dingen in einer nach allen Seiten zu gleicher Zeit hin verneinenden Schwebe erhalten wird.

b) Es liegt in der Natur der Sache, dass die vom Könige auf Lebenslang ernannten Mitglieder aus den höchsten Staatsdienern genommen werden. Nur durch einflussreiches Amt, Erfahrung in Staatssachen und anerkanntes Verdienst mag die wesentlich schiefe Stellung, in welcher sich dieselben einer Seits zu ihren standesherrlichen Genossen, anderer Seits zur Masse des Volkes stehen, leidlich zurecht gerückt werden. In solche Aemter und solche persönliche Verhältnisse pflegt man denn nun aber nur in vorgerückteren Jahren zu kommen; und wenn auch, wie natürlich, der König nicht leicht einen bereits sehr alten Mann erst berufen wird: so ist es doch eine nothwendige Folge der geschilderten Umstände, dass die vom Könige lebenslänglich ernannten Mitglieder in der Regel nicht allzu lange Dienste in der

Kammer leisten, ehe sie in das Greisenalter eintreten. Eine Anzahl derselben wird sogar immer schon so vorgerückt sein, dass eine kräftige Dienstleistung, selbst nur ein regelmässiger Besuch der Sitzungen, ausser Frage steht. Ein Austritt und Ersatz durch einen jüngern Mann ist aber, da die Verfassungsurkunde eine lebenslängliche Ernennung vorschreibt, eine Maassregel von sehr zweifelhafter Richtigkeit. Und überdiess liegen, auch ausser der Beachtung des Buchstabens der Verfassungsurkunde, die triftigsten politischen Gründe vor, die Möglichkeit eines Austrittes nicht anzuerkennen, weil sonst von mehr als Einer Seite einem sich unbequem machenden Manne seine Stellung in der Kammer so unangenehm gemacht werden könnte, dass er am Ende durch eine Niederlegung derselben Ruhe erkaufen würde. Damit aber könnte entweder der ganze Zweck der königlichen Ernennungen vereitelt oder jede Spur von Unabhängigkeit verwischt werden. — Mehr als Eine verdriessliche Folge dieses Zustandes der Dinge liegt aber vor Augen. — Einmal wird das numerische Gegengewicht der vom Könige Ernannten gegen die standesherrliche Mehrheit noch unbedeutender, als es schon an und für sich ist. Und zwar fällt nicht etwa blos die eine Stimme des wegen Krankheit oder Alters nicht erscheinenden lebenslänglichen Mitgliedes weg; sondern da dasselbe im Zweifel auch noch mit der Stimmführung für einen der Prinzen beauftragt war, auch noch diese zweite Stimme. Nehme man nun den (nicht etwa erfundenen) Fall an, dass drei oder vier lebenslängliche Mitglieder monatelang nicht erscheinen können, so entgehen der Vertheidigung der Regierungs- und (was in dieser Kammer leicht zusammenfällt) der volksthümlichen Ansichten sechs bis acht Stimmen. Man wird aber nicht einwenden wollen, dass ja auch die Standesherren lebenslängliche Mitglieder seien, und somit ebenfalls in das höhere Alter einrücken. Bei ihnen ist der Fall aus zwei Gründen ein wesentlich verschiedener. Einmal treten sie im Durchschnitte weit jünger in die Kammer, da sie durch Geburt und nicht durch eine lange Dienstlaufbahn ihren Sitz erlangen. Unter einer gleichen Anzahl sind also bei ihnen jeden Falles mehr jüngere Männer. Zweitens und hauptsächlich aber haben sie das Recht, sich in der Kammer vertreten zu lassen, was den Lebenslänglichen nicht zusteht. Entweder nämlich können sie ihre Stimmen einem andern Mitgliede übertragen, oder aber sie mögen ihre Nachfolger schon bei Lebzeiten an ihrer Statt schicken; Rechte, welche auch regelmässig ausgeübt werden. Da nun überdiess nach einer (hinsichtlich ihrer Verfassungsmässigkeit sehr zweifelhaften) Gewohnheit auch diese Stellvertreter eine zweite Stimme führen: so folgt daraus, dass eine standesherrliche Stimme kaum je verloren gehen kann, und dass die mit denselben Beauftragten, wenn man nur will, alle im kräftigsten Mannesalter stehen.

Ein zweiter kaum kleinerer Nachtheil aber ist es, dass die Arbeitskräfte der Kammer der Standesherren durch das Alter und die Kränklichkeit eines

Theiles der ernannten Mitglieder sehr geschwächt werden. Dass auf diese Kategorie von Mitgliedern bei den schriftlichen Arbeiten hauptsächlich gerechnet werden muss, bedarf nicht erst der Erwähnung. Sie sind durch Bildung für den Staatsdienst, durch Erfahrung und durch formelle Gewandtheit für die Referate der Commissionen und für den, sehr beschwerlichen, Dienst der Schriftführer vorzugsweise geeignet. Auch zeigt die Erfahrung, dass diese Fähigkeit zu allen Zeiten anerkannt und benützt worden ist. Wenn nun aber von den 10—12 möglicherweise vom Könige ernennbaren Mitgliedern 3—4 arbeitsunfähig geworden sind; eben so viele weitere als Minister oder Regierungs-Commissäre in der Kammer keine Zeit zu ständischen Arbeiten haben oder schicklicherweise nicht mit der Beurtheilung von Regierungsmaassregeln beauftragt werden können: so schmilzt die Zahl der zu schriftlichen Arbeiten zu Verwendenden gar sehr zusammen. Da nun aber doch gearbeitet werden muss, so entsteht die Gefahr, dass die Ausarbeitung der Referate durch standesherrliche Privatdiener besorgt werde, welche zu diesem Zwecke von ihren Herren zum Landtage mitgebracht würden. Leicht ist aber einzusehen, dass diese Sitte verderblich wäre. Theils, weil der angebliche Referent, der aber die Arbeit nicht selbst durchdacht, die Thatsachen nicht durch eigenes Aufsuchen sich eingeprägt hätte, in der Commission und in der Kammersitzung die Sache nicht mit Ueberlegenheit zu vertreten wüsste, somit die Beschlüsse der Kammer leicht eine falsche Richtung bekommen könnten. Theils, weil es dem Ansehen der Kammer der Standesherren nur schaden könnte, wenn eine solche Arbeitsvertretung als regelmässig bekannt würde. Theils endlich, weil es schwerlich im allgemeinen Interesse läge, wenn ständische Geschäfte anstatt von den erfahrensten und begabtesten Staatsmännern von den Privatdienern einer mit grossen Sonderrechten versehenen und auf einem eigenthümlichen Standpunkte stehenden Aristokratie vorbereitet würden.

c) Selbst das Zustandekommen der Sitzungen der ersten Kammer ist durch die Beschränkung der königlichen Ernennungen in Frage gestellt. Trotz dem, dass die Kammer der Standesherren schon durch die Anwesenheit der Hälfte ihrer Mitglieder als vollzählig gilt, und dass, da möglicherweise jedes Mitglied zwei Stimmen führt, die übertragenen Stimmen aber bei der Berechnung der Hälfte auch gezählt werden; mit anderen Worten, trotz dem, dass die persönliche Anwesenheit von einem blossen Viertheile der sämmtlichen Kammermitglieder die Haltung einer Sitzung gestattet: ist es doch schon vorgekommen, nicht nur dass einzelne Sitzungen nicht gehalten werden konnten, sondern sogar, dass aus Mangel an erscheinenden Mitgliedern die erste Kammer auf ganzen Landtagen sich nicht zu constituiren vermochte. Nun wird freilich, je nach den staatlichen Gesammtansichten und Wünschen des Beurtheilers, die Rückführung eines Landtages auf Eine

Kammer einen sehr verschiedenen Grad von Bedauern erregen: allein objektiv kann doch ein solcher Zustand keine Billigung verdienen. Die Verfassung will nun einmal zwei Kammern; auch lässt sich nicht läugnen, dass die Kammer der Standesherren schon sehr gute Dienste geleistet hat, wo die Kammer der Abgeordneten das rechte Maass verloren hatte.

d) Es ist oben bereits bemerkt worden, dass die Verleihung eines erblichen Sitzes in der ersten Kammer die mögliche Zahl der Ernennungen auf Lebenslang für alle Zeiten vermindert, indem die beiden Arten von königlichen Ernennungen zusammen ein Drittheil der übrigen Mitglieder nicht überschreiten dürfen. Es ist unter diesen Umständen allerdings zu vermuthen, dass die Zahl der erblichen Stimmübertragungen nicht sehr rasch steigen wird, indem es offenbar für die Regierung in mehrfacher Beziehung weit vortheilhafter ist, ihren vertrautesten und bedeutendsten Dienern einen Sitz in der Kammer anzuweisen, als einen solchen ein für allemal zu vergeben, wo denn doch nur in der ersten Generation die Gewissheit einer Uebereinstimmung mit der Regierung besteht, bei den Nachkommen aber sich die Sache ganz anders gestalten mag. Allein die Möglichkeit, ja die Wahrscheinlichkeit, einer allmähligen Vermehrung der erblichen Sitze kann nicht geläugnet werden. Wenn jeder Regent auch nur Eine solche Stimme vergiebt, so wird diess allmählig von Bedeutung. Hiemit aber würde sich die Zahl der lebenslänglichen Mitglieder immer mehr vermindern, am Ende vielleicht das ganze Recht aufhören. Sind nun aber die obenstehenden Bemerkungen über den staatlichen Geist der standesherrlichen Mitglieder nicht unbegründet, so ist auch damit angedeutet, welche bedeutende Nachtheile eine solche Zusammensetzung der Kammer haben müsste. Hierbei sei namentlich an eine Beziehung erinnert, welche bei dem Abschlusse der Verfassungsurkunde ganz übersehen worden zu sein scheint. Das Grundgesetz hat nämlich, und wohl in der Hauptsache mit Recht, die Befugnisse eines Reichsverwesers da zu beschränken versucht, wo dieselben zu einem über die Zeit seiner Vorzeit hinausgebenden Nachtheile für König und Staat missbraucht werden könnten. Unter diesen Beschränkungen ist nun aber eine die Ernennung von erblichen Mitgliedern der ersten Kammer betreffende nicht aufgeführt. Eine Unmöglichkeit ist es somit nicht, dass hierin einmal unter einer Reichsverwesung eine Verschwendung einträte; das angerichtete Uebel aber könnte auf keine Weise wieder gut gemacht werden, selbst wenn das Ernennungsrecht lebenslänglicher Mitglieder dadurch für immer vernichtet wäre.

Durch die vorstehenden Erörterungen ist wohl der Beweis geliefert, dass die verfassungsmässige Beschränkung des Rechtes der Krone, erbliche Mitglieder der ersten Kammer zu ernennen, manchfache und bedeutende Missstände zur Folge, und eine gutgemeinte, aber nicht genugsam umsich-

tige Politik, sich selbst entgegen gehandelt hat. Und sehr schwach wäre der Trost, dass durch diese Missstände wenigstens ein unbedingtes Uebergewicht der Regierung in der ersten Kammer, damit aber die mögliche Lähmung aller ständischen Wirkung, abgekauft sei. Dem ist allerdings so; und es mag auch gut wirken in Fällen, in welchen die Mehrheit der Kammer der Standesherrn gemeinschaftliche Sache macht mit der Kammer der Abgeordneten zur Aufstellung einer Forderung oder eines Grundsatzes gegenüber von der Regierung, welche diese lieber schon in der Ständeversammlung selbst beseitigt, als zur Anwendung des königlichen Vetos gelangend sähe. Allein es ist wohl zu bedenken, dass erfahrungsgemäss die Fälle weit häufiger sind, in welchen eine von der Regierung und der zweiten Kammer gemeinschaftlich gewünschte Maassregel an der standesherrlichen Mehrheit der ersten Kammer ein unüberwindliches Hinderniss findet, und dass also der Nachtheil des Zustandes für die allgemeinen staatlichen und staatsbürgerlichen Interessen entschieden grösser ist, als sein Nutzen. Einmal nämlich liegt in der Natur der Sache und wird auch durch die Erfahrung bewiesen, dass in der Regel die Standesherren noch mehr fast, als die Regierung selbst, Beschlüssen der Abgeordneten abgeneigt sind, welche in Erweiterung der Volksrechte zu weit gehen möchten. Von einem aus der Unabhängigkeit der Standesherren zu ziehenden Vortheile in dieser Richtung ist gar keine Rede.

Natürlich wirft sich die Frage auf, ob denn kein Hülfsmittel gegen das Uebel zu finden sei?

So ferne es sich von einer positiven organischen Einrichtung handelt, ist die Hoffnung sicherlich eine geringe. Eine Einrichtung dieser Art wäre nur durch eine Abänderung der Verfassung zu Stande zu bringen. Gegen eine solche sprechen nun aber nicht nur gewichtige allgemeine Gründe; sondern es würde namentlich auch eine Ausdehnung des königlichen Ernennungsrechtes, also das einzige unter den vorliegenden Umständen ausreichende Hülfsmittel, die Zustimmung der Stände kaum je erhalten. Sollte nämlich die Erweiterung des königlichen Rechtes in einer Vermehrung der lebenslänglichen Mitglieder bestehen, so würden die Standesherren durch eine Einwilligung geradezu einen staatlichen Selbstmord begehen, den kein Verständiger von ihnen erwarten wird. Und höchst zweifelhaft dürfte es selbst sein, ob die Kammer der Abgeordneten eine solche Beherrschung der ersten Kammer durch die Regierung billigte, und zwar mit der zur Vornahme einer Verfassungsänderung erforderlichen Mehrheit von zwei Drittheilen der Stimmen. Selbst aber wenn die Abänderung auch nur dahin gehen sollte, dass die vom Könige erblich ernannten Mitglieder nicht in die von ihm zu besetzende Zahl eingerechnet würden, wäre geringe Aussicht auf Durchsetzung des Planes. Möchten auch etwa hiergegen die Standesherren weniger einzu-

wenden haben, so stünde sicher eine Weigerung der zweiten Kammer in Aussicht, indem diese in jeder Vermehrung der Stimmenzahl in der ersten Kammer eine Bedrohung ihres Rechtes und Einflusses für die Fälle einer Durchzählung der Stimmen sowie bei gemeinschaftlichen Wahlen sehen muss.

Es kann sich also nur davon handeln, ob nicht der bestehende Uebelstand wenigstens zu neutralisiren ist?

Ausser Frage steht wohl, aus mehr als Einem Grunde, eine Gewinnung der erforderlichen Anzahl von Standesherren für den Willen der Regierung; ebenso eine Einschüchterung derselben, zu welcher es überdiess an Mitteln fehlte. Durch ein freiwilliges Nichteintreten sämmtlicher Prinzen und vom Könige Ernannten ist eine Beschlussunfähigkeit der Kammer nicht zu erzielen, da die verfassungsmässig nöthige Stimmzahl durch die Standesherren allein gestellt wird. Ueberdiess würde eine solche thatsächliche Beseitigung der ersten Kammer das Ziel weit überschiessen und den ganzen Vortheil, welchen man sich von dem Zweikammersysteme verspricht, vernichten. Davon nicht zu reden, dass ohne Zweifel die in Frage stehenden Mitglieder zu einem solchen, in manchfacher Beziehung sehr zweifelhaften, Schritte nicht zu bewegen wären. — Somit steht kaum ein anderer Weg offen, als ein festes und systematisches gegenseitiges Anschliessen der Regierung und der Kammer der Abgeordneten hinsichtlich aller wahrhaft volksthümlichen, d. h. die Ausbildung der Verfassung fördernder und Sonderinteressen bekämpfender, Maassregeln. Ein bestimmtes und kräftiges, durch kein Missglücken entmuthigbares oder zu ermüdendes Beharren auf solchen Gesetzesentwürfen muss am Ende den Sieg davontragen, namentlich wenn der freien Erörterung der Grundsätze und der Hinderungsursachen auch ausserhalb der Ständeversammlung genügender Raum gegeben wird. Der Weg ist freilich ein langsamer und wenig erfreulicher; dass er aber zum Ziele führt, beweist das Beispiel von England, wo auf völlig gesetzliche Art den, wahrlich noch ganz anders festgestellten, Sonderinteressen und Parteiansichten der Mehrzahl des Oberhauses blos durch Beharrlichkeit und öffentliche Meinung allmählig so Grosses abgerungen worden ist. Das Gefühl der Vereinzelung und des Unterliegens im Kampfe der Gründe führt nothwendig zum Misstrauen in sich selbst, zum Schwanken und endlich zum Nachgehen. Freilich ist, diess muss eingeräumt werden, ein solches Verfahren schwierig, und es kann nicht durchgeführt werden, wenn nicht einer Seits die Regierung aufrichtig und freisinnig nur gemeinnützliche Vorschläge macht, und sie nicht anderer Seits durch die Folgerichtigkeit, das Vertrauen und die Einsicht des Volkes unterstützt wird.

2. Das System der Wahlen für die zweite Kammer.

Das von der württembergischen Verfassungsurkunde festgestellte System für die Wahlen der Mitglieder der zweiten Kammer ist im Wesentlichen Folgendes:

Die Passiv-Wahlfähigkeit ist sehr wenigen Beschränkungeu unterworfen, und zwar nur hinsichtlich des Alters, des Lenmundes und der privatrechtlichen Unabhängigkeit des Candidaten. Vermögensbestimmungen namentlich sind fast keine gegeben; auch ist Bewohnung des Wahlbezirks nicht gefordert. Damit das Amt nicht zu ungebührlichem Einflusse missbraucht werde, darf ein weltlicher oder geistlicher Beamter nicht in seinem Geschäftsbezirke gewählt werden; nur Gemeinde- nnd Körperschafts-Beamte sind letzterer Beschränkung nicht unterworfen.

Eben so ansgedehnt in ihrer Art ist die Activ-Wahlfähigkeit. Zwar ist nicht geradezu allgemeines Stimmrecht gegeben, und das Vermögen wird nicht ganz ausser Beachtnng gelassen; allein die Beschränkungen sind in der That möglichst gering. Je auf sieben Bürger (etwa auf 35 Menschen) kommt Ein Wahlmann; von der Gesammtheit der auf eine Gemeinde fallenden Wahlmänner aher sind die ersten heiden Drittheile die im letzten Jahre mit direkten Abgahen am höchsten Bestenerten des Ortes, das letzte Drittheil wird von den sämmtlichen übrigen Bürgern der Gemeinde frei aus Denen gewählt, welche irgend eine, wenn anch noch so kleine, direkte Steuer bezahlen. Ein Unterschied zwischen den Städten und dem flachen Lande besteht nicht, sondern alle Wahlmänner eines Oberamtsbezirkes haben gemeinschaftlich zu wählen; die einzige Ausnahme machen sieben der grösseren Städte, welchen je ein einziger Abgeordneter zugetheilt ist, wogegen sie an der Wahl ihres Bezirkes keinen Antheil nehmen.

Die Kammer der Abgeordneten ist im Verhältnisse zur Grösse des Staates zahlreich besetzt. Ausser 23 Mitgliedern, welche mehr als die Stellvertreter von Sonderinteressen anzusehen sind, (nämlich 13 Abgeordneten des ritterschaftlichen Adels, 6 protestantischen, 3 katholischen Geistlichen und dem Kanzler der Universität Tübingen,) sowie den eben genannten 7 Abgeordneten von Städten, hat nämlich jedes der 63 Oberämter seinen Mann zu stellen.

Endlich enthält die Verfassnngsurkunde eine Reihe bis in die Einzelnheiten heruntersteigender Vorschriften über das formelle Verfahren bei Vornahme der Wahlen, so dass nicht nur der Willkühr der Regierung, sondern selbst der Gesetzgebung sehr enge Schranken gesetzt sind.

Gar leicht mag dieses Wahlsystem auf den ersten Blick Beifall finden. Es ist liberal in dem gewöhnlichen Sinne des Wortes; bei weitem liberaler als die allermeisten deutschen und ausserdeutschen Verfassungen. Seine offenbare Absicht ist, dem wirklichen Ausdrucke des Volkswillens gesetzlichfreien Spielraum zu lassen, wesshalb es denn namentlich die Bestellung möglichst vieler Wahlmänner, deren Vertheilnng lediglich nach der Kopfzahl der Bevölkerung in den einzelnen Gemeinden, endlich statt aller weiteren Vermögensbedingungen nur die Bezahlung irgend einer direkten Steuer

vorschreibt. Es will die Beamten zwar nicht ausschliessen, allein sie sollen nur aus freier, ungezwungener Ueberzeugung gewählt werden können. Es hat nach allen Seiten hin genau vorgeschrieben, wie der Abgeordnete dem Gesetze gemäss zu wählen sei.

Dennoch hat eine vierzigjährige Erfahrung allmählig eine beträchtliche Anzahl von verfehlten Bestimmungen an's Licht treten lassen, deren Folgen zum Theile nichts weniger als erfreulich sind. Und zwar ist es vor Allem gerade der Liberalismus der Wahlbestimmungen, welcher Nachtheile erzeugt. Die der Allgemeinheit der Bürger allzu freigebig eingeräumten Rechte treten den Aeusserungen eines verständigen staatlichen Willens häufig entgegen, und namentlich finden gar nicht selten tief stehende Sonderinteressen bei der Menge der Berechtigten Unterstützung. — Die nachstehenden Erörterungen mögen diese Behauptung erwahren.

a) Nicht gering sind die geistigen Eigenschaften, welche ein tüchtiges Ständemitglied besitzen muss. Nur wenn Einsicht, Kenntnisse und Erfahrung, sowie Gesinnung vereinigt sind, wird er seine Stimme ehrlich und richtig abgeben; zur Leitung der Angelegenheiten gehören noch weitere und zwar eben nicht häufig zu findende Gaben. Niemand aber wird längnen wollen, dass Wahlen dieser Art nur dann zu erwarten sind, wenn auch die Wähler guten Willen, Einsicht und Unabhängigkeit besitzen. Eine der wesentlichsten Aufgaben eines Wahlgesetzes in der constitutionellen Monarchie ist es desshalb, das aktive Wahlrecht so zu ordnen, dass wenigstens die Wahrscheinlichkeit des Vorhandenseins jener Eigenschaften bei den Wahlberechtigten besteht. Daher die vielfach vorkommenden Vorschriften über Vermögen, Amt, Bildung der Wähler, über mehrere Wahlstufen u. s. w. — Von diesen Rücksichten ist nun aber das württembergische Wahlsystem nicht ausgegangen, und es ist von Maassregeln zur Erzielung wahrscheinlich brauchbarer und von der Ausschliessung nicht zuverlässiger Wahlmänner kaum die Rede. Höchstens ist hierher die Bestimmung zu rechnen, dass jeder Wähler irgend eine direkte Steuer zu entrichten hat, und auch diese Vorschrift ist nur schüchtern und unvollständig gegeben, und daher in der Hauptsache unwirksam. Die anderweitigen Vorschriften gar, namentlich die Bestellung einer möglichst grossen Anzahl von Wahlmännern, sowie deren Vertheilung nach der Einwohnerzahl der Gemeinden, sind sogar entschieden schädlich. Den Ursachen entspricht denn nun aber auch die Wirkung.

Es wurde behauptet, dass die in der Vorschrift einer Steuerzahlung liegende Berücksichtigung des Vermögens nur unvollständig wirke. Diese Bestimmung kann nur die Ausschliessung ganz Unvermögender und einen vorwiegenden Einfluss der Wohlhabenderen bei den Wahlen bezwecken; dieses aber ohne Zweifel desswegen, weil bei Besitzenden mehr guter Wille und Einsicht vorausgesetzt wird, als bei Proletariern. Ueber die Richtigkeit

des Gedankens an sich mag man vielleicht streiten; allein wenn ihn das Grundgesetz einmal hat, so sollte er auch durchgeführt werden. Hier muss man nun aber einräumen, dass die besondere Formulirung den Zweck nicht erreichen lässt, und zwar aus einem dreifachen Grunde. Einmal sind die positiven Bestimmungen von der Art, dass sie die Thatsache der Wohlhabenheit auf keine Weise sicher nachweisen, da ja nicht etwa der Besitz eines bestimmten grössern Vermögens, sondern schon die Bezahlung irgend einer, auch noch so geringen, direkten Steuer die aktive Wahlberechtigung verleiht. Selbst bei den Höchstbesteuerten, welche die zwei ersten Drittheile der Wahlmänner bilden, ist das Vorhandensein auch nur irgend eines Vermögens lediglich nicht gewiss, indem etwaige Schulden nicht abgezogen werden; und jeden Falles kann dasselbe oder das besteuerte Gewerbe ein sehr geringes sein, da selbst in bedeutenderen Städten die letzten dieser Höchstbesteuerten oft nur wenige Gulden zu entrichten haben. Zweitens schliesst die Beschränkung der Wahlrechts-Bedingung auf die ordentliche direkte Steuer gerade den wohlhabendsten Theil der Bevölkerung aus, weil die Kapital- und die Besoldungs- (Einkommens-) Steuer, als eine sog. ausserordentliche, nicht berechtigt. Während also z. B. der Besitzer von Hunderttausenden von rentirenden Kapitalen nicht wahlberechtigt ist, kann sein Nachbar von einigen Morgen Landes, welche er aber jenem durchaus schuldet, unter die Höchstbesteuerten des Ortes gehören; oder während ein Schuster mit 5—6 Gulden noch Höchstbesteuerter sein kann, hat sein Arzt oder sein Advokat mit einem hochversteuerten Einkommen von Tausenden kein Recht. Drittens endlich wird ein vorzugsweiser Einfluss des Vermögens und seiner Folgen auch noch dadurch beeinträchtigt, dass die Höchstbesteuerten gemeindeweise, nicht nach dem ganzen Oberamte bezeichnet werden. So kommt es denn, dass von den ärmeren Gemeinden auch wirklich arme Leute als Höchstbesteuerte gesendet werden, während in reichen Ortschaften desselben Bezirkes weit Wohlhabendere ausgeschlossen bleiben. Nun aber kann das Vermögen als staatsbürgerliche Wahleigenschaft offenbar nur eine Bedeutung haben, wenn es absolut ansehnlich ist, nicht aber, wenn es sich nur nach der örtlichen Beschaffenheit noch relativ auszeichnet. Von einer Sicherstellung der wünschenswerthen geistigen und sittlichen Eigenschaften der Wähler durch die Vermögensbestimmungen des aktiven Wahlrechtes kann somit gar nicht die Rede sein.

Es ist aber oben auch noch behauptet, «dass die beiden anderen Richtungen des Wahlsystemes, nämlich die Bestellung einer möglichst grossen Anzahl von Wahlmännern und ihre Vertheilung nach der Kopfzahl, geradezu nachtheilig auf Einsicht und Unabhängigkeit der Wähler wirken.» Der Beweis ist nachstehender: — Was die grosse Zahl betrifft, so ist zwar allerdings richtig, dass dieselbe Bestechungen erschwert; allein dieser Vortheil

wird weit überwogen durch die geringe geistige Befähigung eines grossen Theiles der Wahlmänner. Ein jedes der 63 Oberämter hat zwischen 600 und 800 Wahlmänner zu stellen. Woher soll unter einer Bevölkerung von nicht 30,000 Einwohnern, von denen vielleicht nur einige Tausende ein kleines Landstädtchen, die anderen alle das flache Land bewohnen, eine so grosse Anzahl von einsichtsvollen, um öffentliche Dinge bekümmerten Männern kommen? Nothwendig also reicht das Wahlrecht in eine sehr tief stehende Schichte der Bildung herunter. Der aber würde den Menschen wenig kennen, welcher glaubte, die geistig Unfähigen werden sich immer durch die in ihrer Mitte etwa befindlichen Tüchtigen heben und leiten lassen. Gar häufig fallen jene ganz anderen Einflüssen als denen des staatlichen Verstandes und der Vaterlandsliebe anheim, und die Höherstehenden und zu eigenem Urtheile Befähigten sind in unmächtiger Minderzahl. Diess aber ist um so gewisser der Fall, als der Grundsatz der Vertheilung nach der Seelenzahl in jeder einzelnen Gemeinde nothwendig in vielen Fällen selbst noch unter den Durchschnitt des geistigen Bestandes des Oberamtes herunterdrückt. Würden nämlich die Höchstbesteuerten aus dem ganzen Oberamte genommen, und wäre eben so das gewählte Drittheil ohne Unterschied der Gemeinden aus dem ganzen Bezirke und von dem ganzen Bezirke auszuscheiden, so hätte man in der That einer Seits die sämmtlich Wohlhabenderen, (soweit das Gesetz überhaupt diese zu finden weiss,) somit nach der Annahme die gebildetsten und theilnehmendsten Bürger; auf der anderen Seite würden wohl auch die Drittheils-Wahlen auf Solche fallen, welche wenigstens irgendwie sich bemerklich gemacht hätten. Allein da nun jede einzelne Gemeinde ihr Contingent von Wahlmännern zu stellen hat, so muss es sich in armen und verwahrlosten Ortschaften begeben, dass unter die Höchstbesteuerten sehr Unvermögliche, unter die Gewählten ganz Untaugliche kommen. Eine der übervölkerten Bettlerkolonieen wirft am Wahltage ein grösseres Gewicht in die Wagschaale, als eine aus lauter stattlichen Hofbauern bestehende Gemeinde. — Es ist wohl kaum nothwendig, die Folgen dieser Bestimmungen und ihrer Wechselwirkung erst noch ausdrücklich auszusprechen. Jedem muss einleuchten, und die Erfahrung hat es auch schon reichlich bestätigt, dass unter diesen Umständen gerade die Intelligenz und die höhere staatsmännische Bildung nur geringe Hoffnung auf Sieg bei den Wahlen haben, wenn sie nicht zufällig durch einen Parteieinfluss oder durch Begünstigung der Regierung getragen werden, oder etwa örtlicher und Familieneinfluss sich damit verbindet. Höchstens sind es die grösseren Städte, deren Wähler auf einem höheren Standpunkte selbst stehen und somit einen solchen auch bei Anderen begreifen. In diesen Städten ist denn aber auf der andern Seite wieder oft

der Parteigeist übermächtig. Und zwar wolle man wohl bemerken, dass die geringeren Aussichten für die Intelligenz sich nicht etwa nur nach einer bestimmten Richtung hin fühlbar machen. Die geistig höhere Stellung als solche ist im Nachtheile; und es ist somit völlig gleichgültig, ob sich im einzelnen Falle der Mann voraussichtlich auf Seite der Regierung oder auf die der Volksrechte gestellt hätte. Beide Richtungen leiden ebenmässig.

b) Die württembergische Kammer der Abgeordneten ist verhältnissmässig sehr zahlreich. Es kommt etwa auf je 18,000 Einwohner 1 Mitglied der Kammer, ein Verhältniss, wie es kaum in irgend einem andern grösseren oder mittleren Staate vorkömmt. Ganz unzweifelhaft liegt auch hier eine bestgemeinte Berücksichtigung der Rechte und der Wünsche des Volkes zu Grunde. Es sollte dasselbe durch eine zahlreiche und dadurch Eindruck machendere und weniger bearbeitbare Versammlung vertreten sein; dem Einflusse der aristokratischen und anderen Sonderinteressen wollte ein entschiedenes Uebergewicht der Zahl entgegengesetzt, einer möglichst grossen Anzahl von Staatsbürgern zu dem Rechte und zur Ehre der Abordnung verholfen werden. Leider schlägt aber auch hier die Sache dem Erfolge nach in das Gegentheil um.

Schon an sich ist es sehr zu bezweifeln, ob sich in einem Staate von der Grösse Württembergs immer so viele nach Kopf, Herz und Kenntnissen zu Abgeordneten völlig taugliche Männer finden. Es kömmt hier freilich sehr darauf an, welcherlei Forderungen man stellt. Begnügt man sich mit einigen wenigen Sprechern und Leitern der verschiedenen Parteien, neben oder vielmehr unter ihnen aber mit einer Anzahl von gewöhnlichen Männern: so hat es freilich keinen Anstand, auch in Württemberg die geforderte Zahl, und selbst eine noch weit grössere, zusammenzubringen. Verlangt man dagegen aber, dass jeder Abgeordnete ein Mann sei, welcher mit selbstständigem Urtheile die höchsten Angelegenheiten des Vaterlandes aufzufassen und mit erprobter Pflichttreue seiner Ueberzeugung zu folgen vermöge; fürchtet man sich vor beherrschenden Stimmführern, welchen eine blind ergebene Schaar urtheils- und willenloser Anhänger folgt, in so ferne alsdann nicht Umsicht, sondern Einseitigkeit, nicht Vaterlandsliebe, sondern Parteigeist zu erwarten steht; ist man nicht damit zufrieden, wenn sich nur am Ende eine Stimmenmehrheit für irgend eine Ansicht ausspricht, sondern verlangt man, dass das Wahre und Rechte siege und nur wirkliche Einsicht entscheide: dann wird man zu dem Satze gelangen, dass eine kleinere, aber ausgewähltere Anzahl von Volksvertretern bei weitem wünschenswerther sei. Und dann wird auch die Zahl der Mitglieder der zweiten Kammer in Württemberg als zu gross beurtheilt werden. Zum Beweise der Richtigkeit dieser Ansicht aber darf man sich auf die Erfahrung von jetzt 40 Jahren berufen, in welchen wohl nach allgemeinem Urtheile die Kammer der Abgeordneten eine grosse Menge

von unbedeutenden Männern enthielt, bei solcher Zusammensetzung aber auch häufig hinter ihrer Aufgabe zurückblieb.

Eine weitere Folge der grossen Mitgliederzahl ist denn auch die Kleinheit der Wahlbezirke. Jedes Oberamt hat seinen Abgeordneten zu wählen. Allerdings beschränkt die Verfassungsurkunde die Wähler in ihren Ernennungen nicht auf den Bezirk: allein die Beschränktheit des Raumes und die Begrenzung gerade auf ein Oberamt hat doch sehr merkliche Nachtheile. Vorerst wird auch solchen Männern die Möglichkeit einer erfolgreichen Bewerbung eröffnet, welche nur in dem nächsten Umkreise bekannt sind, und nimmermehr auch nur in einer Entfernung von einigen Stunden Eine Stimme erhalten würden. Nun aber wird wohl nicht bestritten werden wollen, dass ein solcher rein örtlicher Einfluss, gegründet auf eine zahlreiche Verwandtschaft, ein kleines Aemtchen, ein für den Ort bedeutendes Gewerbe u. s. w., auch nicht die geringste Bürgschaft einer Brauchbarkeit für eine Ständeversammlung gewährt. Es liesse sich ohne Paradoxie der Satz aufstellen, dass diejenige Ständeversammlung die beste zu sein verspräche, deren Mitglieder nicht in der nächsten Nähe ihres Wohnortes gewählt sein dürfen. Müssten sie dann doch Eigenschaften besitzen, welche sie in einem grösseren Kreise vortheilhaft bekannt gemacht hätten. — Sodann ist nicht selten in solchen engen Wahlbezirken der Einfluss eines einzelnen Wählers über die Gebühr bedeutend. Ein reicher Wirth, ein Bierbrauer, ein umtreibender Advokat oder Geistlicher kann in seinem nächsten Kreise eine Macht sein, welcher kein Talent und Verdienst zu widerstehen vermag, und welche keineswegs durch einen richtigen Willen oder eine gute Einsicht in Staatssachen bedingt ist. Ein Umstand, welcher bei der, oben geschilderten, Beschaffenheit eines grossen Theiles der Wahlmänner von um so bedeutenderem Gewichte ist. — Endlich gewährt die Begrenzung der Wahlbezirke gerade auf die Oberämter den Bezirksbeamten, vor Allem den Oberamtmännern, einen Grad von Einwirkung auf die Wahlen, welches sicherlich nicht in dem Geiste einer Volksvertretung liegt. Alle Wähler sind Untergeordnete des Bezirksbeamten; in allen Gemeinden hat er die Schultheissen zur Hand, welche ihrer Seits wieder auf ihre örtlichen Untergeordneten wirken können und, allbekanntermaassen, auch sehr häufig auf sie wirken im Sinne des ihnen ertheilten Auftrages. Nichts aber kann unrichtiger sein, als die so oft gehörte Bemerkung, dass wenn Jeder das Recht habe, in seinem Sinne auf die Wahlen einzuwirken, diess doch auch dem Beamten zustehen müsse. Sicherlich ist er für seine Person, als Bürger, dazu berechtigt; allein die Anwendung der amtlichen Stellung ist ein Missbrauch, welcher zur Verfälschung des ganzen Gedankens der Volksvertretung führt. — Mit Einem Worte, wären die Wahlbezirke grösser, würden sie somit namentlich über die Grenzen Eines Oberamtes bedeutend hinausreichen, so

würden ohne den mindesten Zweifel die Wahlen auch manchfach andere Ergebnisse liefern, und namentlich unter einer geringern Gesammtzahl doch mehr Männer von geistiger Bedeutung und von unabhängiger Gesinnung und Stellung sich befinden. Eine Ständeversammlung ist nun aber um so besser, je mehr sie nicht blos von den Gewählten, sondern auch von den Auserwählten des Volkes gebildet wird.

Schliesslich sind noch einige Missstände zu erwähnen, welche die verhältnissmässig grosse Zahl der Kammermitglieder für den Betrieb der Geschäfte der Versammlung selbst hat. — Die Berathungen jeder grösseren Versammlung werden natürlich weitläufiger, schwerfälliger und abschweifender im Verhältniss der Zahl der Theilnehmer. Wenn namentlich Jeder von seinem Platze aus sich in die Verhandlung mischen kann, so nichtssagend, blos wiederholend, formell ungeordnet auch seine Bemerkungen sein mögen: so wird nothwendig viele Zeit unnütz verloren und die Uebersicht und Klarheit der Ansichten verdüstert. Die Protocolle der württembergischen Abgeordneten-Kammer mögen aber Zeugniss ablegen, ob sie diesen Uebelständen zu entgehen wusste, ob nicht die Landtage durch die Weitläufigkeit der Verhandlungen über die Gebühr ausgedehnt zu werden pflegen, und dennoch höchst wichtige Gegenstände Jahrelang unerledigt hängen; ob nicht eine grosse Anzahl der Sprecher weit besser gethan hätte, sich auf einfache Abstimmung zu beschränken. Und man wolle hier nicht mit einer Hinweisung auf die noch weit zahlreicheren Versammlungen Englands, Frankreichs u. s. w. antworten. Abgesehen davon, dass es sich ebenso fragt, ob nicht auch diese Länder unter der allzu grossen Zahl ihrer Volksvertreter leiden, ist namentlich der Punkt nicht zu übersehen, dass in diesen Staaten eine Parteiregierung ist, beziehungsweise war, somit auch in den Kammern weit mehr Disciplin stattfindet, und namentlich die Parteien in der Regel nur mittelst weniger anerkannter Häupter und Vorfechter sich aussprechen. Auch haben diese Völker einen weit grössern Maassstab der Beredsamkeit und staatlichen Tüchtigkeit eines Ständemitgliedes, so dass die Unbedeutenderen sich weit mehr scheuen, öffentlich aufzutreten. — Als ein grosser Uebelstand in den Geschäftsgewohnheiten der württembergischen Abgeordneten-Kammer erscheint die übermässige Anzahl von Motionen, welche auf jedem Landtage gemacht werden. Bei einzelnen Mitgliedern ist das Stellen von Motionen fast bis zur Manie gegangen. Hat doch ein und dasselbe Mitglied schon ein Dutzend Motionen und mehr zu gleicher Zeit gemacht, und darunter solche, deren jede allein Regierung und Stände auf Jahre hätte beschäftigen können. Ganze Bücher werden auf Landeskosten gedruckt, wenn auch vom Lande nicht gelesen. Bedarf es aber noch einer Ausführung, wie viel diese Unsitte an Zeit und Geld ganz unnöthig kostet; wie die Kammer gar nicht selten durch solche einseitige, unvorbereitete,

unüberlegte Anträge zu falschen Schritten und zu erfolglosen Bitten verleitet wird, und sie durch die Ueberzahl und durch den unbedachten Inhalt derselben die Regierung gewöhnt, ja fast genötbigt hat, ihren Eingaben geringe, jeden Falles sehr späte Rücksicht zu schenken; wie also das Dringende und Gute in der Sündfluth des Unbrauchbaren untergeht? An diesem Ueberflusse aber ist wieder, zum Theile wenigstens, die grosse Mitgliederzahl Veranlassung. Es ist einleuchtend, nicht nur dass überhaupt wenigere Mitglieder auch wenigere Motionen machen, sondern auch, dass mehr ausgewählte Mitglieder dieses wichtige Recht überlegter und dann wirksamer gebrauchen würden. — Theils eine Folge des eben erwähnten Uebels, theils aber eine unmittelbare Folge der Ueberzahl von Mitgliedern ist die, mit jedem Landtage mehr hervortretende, allzu grosse Menge von Commissionen der Kammer. Es gibt viel zu begutachten; und es muss für eine Menge von Mitgliedern, welche auf die Ehre Anspruch machen, auch in eine Commission gewählt zu sein, gesorgt werden. Der Nachtheile dieses Zustandes der Dinge sind aber mehrere. Vor Allem hindern sich die vielen Commissionen gegenseitig selbst. Sodann ist nicht zu vermeiden, dass auch unbedeutende und unfähige Männer gewählt werden; diese aber haben natürlich einen schlimmen Einfluss auf die Berathungen und Berichte. Endlich fehlt es an Uebereinstimmung und System in der Beurtheilung im Wesentlichen gleichartiger Gegenstände, und die Enge des Auftrages verhindert die Aufstellung grosser und durchgreifender Ansichten und Aenderungsvorschläge.

c) Nichts kann unumwundener zugegeben werden, als dass die vielen und in die kleinsten Einzelnheiten eingehenden Vorschriften der Verfassungsurkunde über die formelle Vornahme der Wahlen von der besten Gesinnung eingegeben sind. Es sollten der Willkühr nach allen Seiten hin Schranken gesetzt werden; und nicht einmal einem spätern Gesetze wollte dieser Schutz der staatsbürgerlichen Rechte anvertraut werden. Die Verfassungsurkunde selbst hatte ihn zu gewähren, und somit höher und unabänderlicher zu stellen.

Allein leider ist bei dieser grossen Ausführlichkeit übersehen worden, dass man bei dem Beginne einer neuen Staatseinrichtung die nöthige Erfahrung noch nicht haben kann, und dass aller Scharfsinn nicht im Stande ist, jedes Bedürfniss vorauszusehen, welches das Leben allmählig zu Tage fördert, und alle Misstände, namentlich auch die blos mittelbaren, vorweg aufzufinden und zu beseitigen; ja dass es kaum möglich ist, positive Fehler immer ganz zu vermeiden. Bei allen irgend verwickelten Gegenständen ist daher eine spätere Revision der Gesetzgebung nach hinlänglicher Erprobung sehr wünschenswerth. Eine solche Verbesserung der jetzt vorliegenden Wahlvorschriften ist nun aber wo nicht ganz unmöglich, doch jeden Falles

sehr schwierig und unwahrscheinlich gemacht durch deren Aufnahme in die Verfassungsurkunde selbst. Unzweifelhaft wird eine noch längere Erfahrung auch noch vollständiger auf die Fehler oder Lücken der jetzigen Wahlvorschriften aufmerksam machen; allein auch schon die bisherigen Erlebnisse haben Manches als verbesserungsbedürftig kennen gelehrt. — Folgende Bemerkungen mögen dies beweisen.

Die Verfassungsurkunde schreibt vor, dass das letzte Drittheil der Wahlmänner «im Durchgange» zu ernennen sei, d. h. unter persönlicher und einzelner Erscheinung jedes Bürgers vor dem Gemeinderathe und protocollarischer Aufzeichnung seiner Abstimmung. — Die Verfassungsurkunde mag auf diese Form kein grosses Gewicht gelegt haben; allein da sie nun einmal besteht, so ist sie auch einzuhalten, und wenn gegen sie gefehlt wird, (was leicht geschehen kann, da die Vollziehung den einzelnen Gemeindebehörden übertragen, diesen aber das weitläufige Verfahren unangenehm ist,) so ist die Wahl dieses Drittheiles der Wahlmänner verfassungswidrig, also ungültig, vorgenommen. Leicht hat dieses nun aber, wenn eine Abgeordnetenwahl sehr bestritten ist und sich die Stimmen der Hauptbewerber fast gleich stehen, die Ungültigerklärung dieser Wahl selbst zur Folge, also die Mühe, Unruhe und den Aufwand einer nochmaligen Wahl, die längere Unthätigkeit eines Mitgliedes, die Unvollständigkeit der Kammer. Es vergeht kein Landtag, aus welchem nicht Wahlen aus diesem Formfehler angegriffen werden, und mehr als Eine ist auch schon in der That desshalb für ungültig erklärt worden. Leicht kann unter diesen Umständen der Wunsch als begründet erscheinen, eine einfachere und zugleich das Stimmgeheimniss sicherndere Form an die Stelle des Durchganges treten zu lassen: allein nur mittelst einer Verfassungs-Aenderung wäre diess jetzt möglich.

Nach § 150 der Verfassungs-Urkunde hat die Abstimmung bei den Wahlen durch Stimmzettel zu geschehen, welche von den Wahlmännern unterzeichnet sein müssen. Abgesehen nun davon, dass diese Vorschrift im Wege steht, wenn etwa die Erfahrung lehren sollte, dass eine geheime Abstimmung grössere Vorzüge habe; ferner abgesehen davon, dass eine englisch-strenge Prüfung dieser Stimmzettel bei dem Mangel an Orthographie vieler Tausende von Wahlmännern zu grossen Chikanen und zum Umsturze der meisten Wahlen missbraucht werden könnte: haben sich bedeutende Missstände dieser Bestimmung herausgestellt. Einer Seits geschieht es keineswegs selten, dass gewaltthätige Gemeindevorsteher, als Werber für einen bestimmten Candidaten, schon bei dem Vertheilen und Schreiben der Zettel weitgehenden Einfluss ausüben, ja dass sie die unterschriebenen Zettel unter dem Vorwande der sicherern Aufbewahrung bei der Hand behalten, dadurch aber eine spätere Aenderung von Seiten des Wahlmannes

erschweren. Auch ist es ein Uebelstand, dass häufig Zudringlichkeit dem zur Abstimmung gehenden Wahlmanne seinen ausgefertigten Zettel abverlangt und ihn noch im letzten Augenblicke, fast gegen seinen Willen, zu einer Aenderung bestimmt. Anderer Seits wird von Wahlmännern offen erzählt, wie sie auf die Vorzeigung ihres Stimmzettels sich von einem um die Mittel des Sieges nicht verlegenen Bewerber Vortheile zu verschaffen wussten, vielleicht sogar beide Parteien brandschatzten. Auch hier aber ist eine Abstellung schwierig, weil das Uebel enge mit der unabänderlichen Form verbunden ist.

Wenn die Verfassungs-Urkunde, so zu sagen im Vorbeigehen, die Bestimmung gibt, dass «Besitzer» oder «Theilhaber» von Rittergütern ein Stimmrecht bei den dreizehn ritterschaftlichen Wahlen haben sollen, so hat ohne Zweifel im Anfange Niemand entfernt daran gedacht, dass diese zwei Worte zu bedeutenden Missständen führen werden. Im Gegentheile ist wohl die Einräumung dieses Rechtes der blossen Theilnehmer als ganz billig erachtet worden, da man an den gemeinschaftlichen Genuss eines grossen Gutes von Seiten zweier Brüder oder verschiedener Linien eines Hauses u. dgl. denken mochte. Nun aber stellt sich thatsächlich die Sache so heraus, dass eine Hülfe in der That nöthig wäre. Einmal hat die Erfahrung gezeigt, dass nicht selten ein Rittergut ganz ohne alles Verhältniss zu seiner Bedeutung eine grössere Anzahl von Besitzern hat, und somit einer Familie einen in keinerlei äusserer Beziehung verdienten übergrossen Einfluss auf die Wahlen gewährt, während die ausschliessenden Eigenthümer weit grösserer Güter mit ihrer einzigen Stimme zurückgedrängt werden. Es wird z. B. ein, noch überdiess unbedeutendes, Rittergut von so vielen Theilnehmern (den Nachkommen ehemaliger Ulmer Patrizierfamilien) besessen, dass dieselben eine entschiedene Stimmenmehrheit in der Wahlversammlung des betreffenden Kreises haben, während die jährliche Rente für einzelne dieser Mitbesitzer bis auf die lächerliche Summe weniger Gulden sinkt. Sodann aber bildet sich die Gewohnheit immer mehr aus, dass den mündig werdenden Söhnen irgend ein kleiner Antheil am Gute bei Lebzeiten des Vaters gegeben wird, um die Bedeutung der Familie am Wahltage zu vermehren. Diess ist nun aber nicht nur unbillig gegenüber von solchen Genossen, welche entweder keine Söhne dieser Art haben, oder welchen die Familiengesetze jede Theilung verbieten; sondern es ist auch zu fürchten, dass diese jungen Wähler, oft Anfänger im Staatsdienste, ihre Bedeutung auch in anderen Beziehungen, als nur bei den Wahlen, gelten zu machen suchen.

Würden sich ferner in einem der freien Revision unterliegenden Wahlgesetze auf die Dauer die, jetzt wohl als unabänderlich zu betrachtenden, Bestimmungen erhalten können, dass wer in mehreren Gemeinden besteuert

sei, auch in allen ein Wahlrecht habe; oder dass Vater und Sohn nicht einmal Mitglieder verschiedener Kammern zu gleicher Zeit sein können; oder dass wenn ein Gewählter die Wahl nicht annehmen will oder kann, nun der Nächste in der Stimmenzahl ohne neue Wahl eintritt, falls er wenigstens ein Drittheil der Stimmen erhalten hat? Es ist diess in der That sehr zu bezweifeln. Denn in dem ersten Falle liegt eine völlig unmotivirte Begünstigung einer zufälligen Vermögenszersplitterung vor; in dem zweiten eine ganz unbillige Vernachtheiligung aus Verwandtschaftsrücksichten, welche sonst in keiner Beziehung beachtet werden; im dritten endlich eine fast ergötzliche Naivität in constitutionellen Dingen, welche nicht auf den Gedanken kam, dass der Nachgewählte fast regelmässig einer andern politischen Ansicht angehört, und welche somit der Mehrzahl zwar gemüthlich die Mühe einer zweiten Wahl erspart, dagegen ihr aber einen Vertreter von der entgegengesetzten Partie giebt.

d) Es kann nur aus dem Gesichtspunkte einer grossmüthigen Entsagung eines wahrscheinlichen Vortheiles und einer Begünstigung des Ausdruckes der wirklichen Volksmeinung betrachtet werden, wenn die Regierung zugab, dass die Verfassungsurkunde die Staatsbeamten für wahlunfähig in dem von ihnen verwalteten Bezirke erklärte. Namentlich die Bezirksbeamten hätten gar leichtes Spiel gehabt in ihren eigenen Sprengeln, (wie sich dieses z. B. in Preussen in Beziehung auf die Landräthe in einer tragikomischen Weise gezeigt hat.) Von den Beamten aber würden sich wohl nur wenige in der Kammer zur Widerspruchspartei geschlagen haben. Wie ist es nun aber zu erklären, dass sich nicht dieselbe richtige Kenntniss des Lebens auch da zeigte, als es sich von der Wahlfähigkeit der Amtskörperschafts- und Gemeinde-Beamten in ihren Geschäftsbezirken handelte? Es ist in der That schwer zu errathen, auf welchem Gedanken diese Verschiedenheit der Bestimmungen bei so ganz analogen Verhältnissen beruhen mag. Unmöglich konnte die Verfassungsurkunde voraussetzen, dass von diesen vielen Beamten niemals Einer Lust zu einer ständischen Stelle haben werde. Ebenso wenig, dass sie sämmtlich und zu allen Zeiten werden in ihren Bezirken für ganz unfähig hierzu erachtet werden. Ferner nicht, dass einem etwaigen selbstischen Missbrauche der Amtsgewalt gerade hier immer werde ein stoischer Heldenmuth von den Wählern entgegengesetzt werden. Es bleibt somit nur die Vermuthung übrig, dass der Gesetzgeber den möglichen Amtseinfluss dieser Gattung von Beamten sehr gering anschlug und keinerlei Wirkung desselben auf das Wahlergebniss annahm. War diess aber in der That die Ansicht, so hat die Erfahrung nur allzu sehr gezeigt, wie irrig dieselbe war. Es liegt jetzt vielmehr vor Augen, dass die Wählbarkeit der Körperschafts- und Gemeinde-Beamten in ihren eigenen Verwaltungsbezirken ein empfindlicher Nachtheil für eine wünschenswerthe

Zusammensetzung der zweiten Kammer ist. Die Beamten, von welchen es sich hier handelt, sind die Oberamtspfleger und die Verwaltungsactuare; in einem weit geringeren Grade, und hauptsächlich nur für die mit eigenem Landstandsrechte versehenen Städte, die Schultheissen. Die Art und die Bedeutung des Einflusses der Letzteren bedarf keiner besonderen Erörterung. Was aber Jene betrifft, so sind die Oberamtspfleger, als die Obereinbringer der directen Steuern des Bezirkes und als die Rechnungsbeamten der Oberamtskörperschaft, mit allen Schultheissen und Gemeindepflegern in genauester Verbindung und für dieselbe von grosser Wichtigkeit; von den Verwaltungs-Actuaren aber gar, als den Hülfsbeamten, welche die den ordentlichen Gemeindevorstehern allzu schwierigen Geschäfte für dieselben besorgen, hängen die Vorsteher der Landgemeinden in der Regel völlig ab. Der Wunsch eines dieser Beamten, gewählt zu werden, ist somit ein Befehl für einen grössern oder kleinern Theil der Schultheissen und Gemeindepfleger. Von welcher Bedeutung aber der Einfluss dieser ersten Männer des Ortes zu sein pflegt, ergiebt sich aber aus der oben gemachten Schilderung der Mehrzahl der Wähler von selbst. Sogar die Bemühungen des Bezirksbeamten, falls derselbe sich je gegen den mit ihm in täglicher Berührung stehenden Untergeordneten erklären sollte, hält den unmittelbaren Beziehungen keineswegs immer die Waage. Demgemäss ist denn auch die Zahl der in die württembergische Ständeversammlung gewählten Oberamtspfleger und Verwaltungsactuare zu jeder Zeit eine verhältnissmässig grosse gewesen. Nun aber wird die Behauptung wohl wenig Widerspruch finden, dass die äussere Stellung der in Frage stehenden Beamten keine grosse Gewährleistung für ihre Tüchtigkeit und Unabhängigkeit als Ständemitglieder gewährt. Dass sie mit den niedersten Kreisen des amtlichen Wirkens und mit dem täglichen Leben des Volkes vertraut sind, ist zwar zuzugeben; ebenso wird Niemand behaupten wollen, dass sich nicht auch eine Anzahl rechtschaffener, talentvoller und höher gebildeter Männer unter so Vielen befinde: allein auf der andern Seite ist auch unläugbar, theils dass die Bekleidung dieser Stellen in der Regel nicht von den ausgezeichneteren Candidaten des öffentlichen Dienstes gesucht wird, theils dass diese Stellen sehr gering bezahlt und im Organismus tief gestellt sind, so dass schon die Verleihung einer untergeordneten Kanzleistelle eine entschiedene und im regelmässigen Lebensgange unerreichbare Beförderung für die Meisten ist. Wenn denn nun aber, wie natürlich, die äusseren Verhältnisse und nicht die Möglichkeit einer individuellen Trefflichkeit, und wenn die Regel, nicht die Ausnahme, die Gründe für die Wahlfähigkeitsbestimmungen abzugeben haben: so ist wohl auch erwiesen, wie wenig Ursache gerade in dem vorliegenden Falle vorhanden war, von dem Grundsatze abzugehen, dass kein Beamter in seinem Amtsbezirke wahlfähig sei.

Es sei überhaupt bei dieser Gelegenheit die allgemeine Frage eingeschaltet, ob es von den deutschen Verfassungen wohlgethan war, das englische System, welches ganzen Klassen von untergeordneten Beamten den Eintritt in das Parliament unbedingt und auch für Stellen ausserhalb ihres Amtsbezirkes untersagt, so ganz unbeachtet zu lassen? Unsere Grundgesetze haben die äussere Unabhängigkeit und Selbstständigkeit der Ständemitglieder durch mancherlei Bestimmungen zu sichern gesucht, so z. B. durch die Ausschliessung der unter väterlicher Gewalt Stehenden, der in Privatdiensten Befindlichen, der ganz Vermögenslosen u. s. w. Es giebt nun aber nicht leicht eine grössere Abhängigkeit, als die eines ganz untergeordneten und im regelmässigen Dienstgange gar nicht oder nur sehr langsam in eine bessere Lage gelangenden Beamten. Und wenigstens der Umstand, dass diese Abhängigkeit nicht gegenüber von Privaten, sondern gegenüber von der Regierung selbst besteht, kann einen günstigen Unterschied in ständischen Beziehungen nicht begründen. Es ist mehr als wahrscheinlich, dass ein bedeutender Theil der Unzufriedenheit mit dem ständischen Wirken in Deutschland weggefallen wäre, wenn man in diesem Punkte englische und nicht französische Vorbilder genommen hätte. Und wähne man ja nicht, dass den Regierungen durch die Wahlunfähigkeit gewisser Beamtenklassen eine grössere Schwierigkeit zugegangen wäre. Ist es denn nicht auch eine Schwierigkeit, die Ansprüche eines untergeordneten Ehrgeizes zu befriedigen, mittelmässige Menschen mit besseren Stellen zu versehen, ohne dass das allgemeine Wohl allzu sehr darunter leidet? Ist die sittliche Missachtung, welche sich leicht von dem Gewonnenen auf den Gewinnenden überträgt, nicht auch ein ernsthaftes Uebel? Und kommt es nicht auch vor, dass sich Einer durch hartnäckiges Verneinen wichtig und zu Kaufmannsgut zu machen sucht? Jeden Falles aber dürfte so viel gewiss sein, dass wenn einmal gewisse Gattungen von Staatsämtern für unverträglich mit der Stelle eines Ständemitgliedes erklärt werden, nicht die höheren und höchsten in Betracht kommen, (wie in Frankreich von Zeit zu Zeit der ganz verkehrte Versuch gemacht worden ist,) sondern im Gegentheile die untersten. Handelt einmal ein Ständemitglied nicht blos in Berücksichtigung seiner Pflicht, sondern aus einem selbstischen Grunde, so ist immerhin Derjenige, welcher eine Stelle am Staatsruder zu erringen beabsichtigt, jenem Andern noch vorzuziehen, dessen Ehrgeiz in einem Platze an einem Secretariats- oder Revisionstische besteht.

Vielleicht wäre es nicht unmöglich, noch weitere Bestimmungen über die Wahlen für die württembergische Kammer der Abgeordneten aufzufinden, bei welchen ebenfalls der Erfolg der guten Absicht nicht entspricht. Es mag jedoch an dem Bisherigen zum Beweise dieser Thatsache, sowie zur Erweckung der Aufmerksamkeit auf Ursachen und Wirkungen genügen.

Bei der unläugbaren Bedeutung der im Vorstehenden ausgeführten

Uebelstände wäre nun freilich die Beantragung zureichender Beseitigungsmittel von der grössten Wichtigkeit. Allein auch hier muss in der Hauptsache auf eine directe Hülfe verzichtet werden. Eine gesetzliche Verbesserung ist so gut als unmöglich, weil die in Frage stehenden Bestimmungen in der Verfassungsurkunde selbst enthalten sind. In wie ferne aber jemals durch längere Handhabung constitutioneller Rechte und durch eine grössere staatliche Bildung der Masse des Volkes den an sich verfehlten Einrichtungen ein guter Geist eingehaucht werden kann und wird, ist eine sehr zweifelhafte Frage; jedenfalls ist es eine sehr weit aussehende Hoffnung, dass es geschehe.

3. Die Bestellung eines ständigen Ausschusses der Stände-Versammlung.

Die württembergische Verfassungsurkunde gehört zu den sehr wenigen Grundgesetzen, welche einen Ausschuss aus der Ständeversammlung für die Zwischenzeit von einem Landtage zum andern anordnen. Den Zweck desselben bezeichnet sie, in § 187, dahin, dass er als Stellvertreter der nicht versammelten Stände für diejenigen Geschäfte bestimmt sei, deren Besorgung von einem Landtage zum andern «zur ununterbrochenen Wirksamkeit der Repräsentanten des Landes nothwendig sei.» Zu dem Ende ist denn in den §§ 188 und 189 die Zuständigkeit nach zwei verschiedenen Richtungen hin festgestellt. Einer Seits wird bestimmt, dass der Ausschuss die ihm nach der Verfassung zustehenden Mittel zur Erhaltung derselben in Anwendung zu bringen habe. Hiervon habe er bei wichtigen Angelegenheiten die im Königreiche wohnenden Ständemitglieder in Kenntniss zu setzen, in den geeigneten Fällen bei der höchsten Staatsbehörde Vorstellungen, Verwahrungen und Beschwerden einzureichen, und nach Erforderniss der Umstände, besonders wenn es sich von Anklage der Minister handle, um Einberufung einer ausserordentlichen Ständeversammlung zu bitten. Ausserdem sind dem Ausschusse noch besondere Anfträge ausdrücklich ertheilt, nämlich: Prüfung der verabschiedungsgemässen Verwendung der Steuern nach Ablauf des Finanzjahres; Berathung des Etats für das künftige Jahr mit dem Finanzministerium; Aufsicht auf die Verwaltung der Staatsschulden-Zahlungskasse; Vorbereitung der für eine Ständeversammlung sich eignenden Geschäftsgegenstände, namentlich vorgelegter Gesetzesentwürfe; endlich Sorgetragung für die Vollziehung ständischer Beschlüsse. Auf der andern Seite wird die Geschäftsthätigkeit des Ausschusses ausdrücklich dahin beschränkt, dass er sich in allen Angelegenheiten, welche verfassungsmässig eine Verabschiedung mit den Ständen erfordern, nicht anders als auf eine vorbereitende Weise einlassen dürfe, namentlich auf Gesetzesanträge, Steuerverwilligung, Schuldenaunahmen und Militäraushebungen.

Der Ausschuss besteht aus zwölf Personen, nämlich aus den Präsidenten der beiden Kammern (oder in deren Verhinderung den Vicepräsidenten), zwei Mitgliedern der ersten und acht Mitgliedern der zweiten Kammer. Diese letzteren zehn Mitglieder werden von den hiezu vereinigten Kammern gewählt, und für die beständige Vollerhaltung ist genau gesorgt. Die beiden Präsidenten und vier Mitglieder müssen beständig in Stuttgart anwesend sein; die übrigen können, so oft es die Umstände erfordern, von den anwesenden einberufen werden.

Endlich noch ist angeordnet, dass der Ausschuss bei jedem Zusammentritte der Stände einen Rechenschaftsbericht zu erstatten hat über das von ihm in der Zwischenzeit Verhandelte.

Es lässt sich nicht läugnen, dass diese Anordnungen auf den ersten Blick viel Bestechendes haben. Die einzelnen Bestimmungen scheinen sehr wohl überlegt zu sein und eine bemerkenswerthe Ausdehnung und Befestigung des Repräsentativsystemes zu gewähren. Auch giebt es wohl in Württemberg Manche, welche den Ausschuss nicht nur als eine eigenthümliche, sondern auch als eine wohlthätige Einrichtung betrachten. — Irren wir uns nun aber nicht sehr, so zeigt eine unbefangene Prüfung, dass die allgemeinen, überhaupt für die Bestellung ständischer Ausschüsse geltend zu machenden, Gründe keineswegs durchgreifen; dann aber insbesondere auch eine jetzt vierzigjährige Erfahrung, dass nicht nur der von dem Ausschusse gewährte Nutzen ein verhältnissmässig unbedeutender ist, sondern sogar, dass er mannichfache Uebelstände mit sich führt.

Was nämlich die theoretischen Gründe für die Zurücklassung eines Ausschusses betrifft, so will es allerdings scheinen, als bestehe in der gewöhnlichen Einrichtung der Volksvertretung in so ferne eine grosse und bedenkliche Lücke, als die Repräsentation keineswegs immer versammelt sei, und namentlich in kleineren Staaten verfassungsmässig ein Zwischenraum von mehreren Jahren zwischen einem ordentlichen Zusammentritte und dem anderen stattfinde. Leicht kann die Besorgniss beschleichen, die Regierung werde sich in Abwesenheit der Stände weniger gebunden erachten und leichter eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Unterthanen im Ganzen oder Einzelnen erlauben; und man mag geneigt sein, solche Beeinträchtigungen um so höher in Anschlag zu bringen, als die Wiedergutmachung eines begangenen Unrechtes oder Schadens nach Verlauf von mehreren Jahren zur Unmöglichkeit geworden sein könne. So wie die Regierung und deren Gewalt beständig sei, so sei auch eine ununterbrochene Wachsamkeit und Thätigkeit der Repräsentation erforderlich. Da nun, so mag man allerdings fortfahren zu argumentiren, ein beständiges Versammelthalten der gesammten Volksvertretung ausser Frage stehe, theils wegen der Beschwerlichkeit für die Mitglieder, welche selbst zur Ablehnung einer

Wahl gerade von Seite der Tüchtigsten führen könnte, theils wegen der Kosten, theils endlich wegen einer zu befürchtenden überflüssigen und schädlichen Thätigkeit einer nicht genügend beschäftigten Versammlung: so finde sich in dem Hinterlassen eines Ausschusses das naturgemässe Mittel zur Erreichung der Vortheile unter gleichzeitiger Vermeidung der Uebel. Man kann ferner nicht ohne Schein behaupten, dass in einer solchen Zurückführung der vollen Versammlung auf eine kleine Anzahl nur derselbe Gedanke verfolgt werde, welcher schon zu der Bestellung einer Repräsentation aus der Gesammtheit des Volkes geführt habe. Endlich mag man sich noch mit der Hoffnung schmeicheln, durch die Feststellung richtiger Zuständigkeitsbestimmungen, etwa in der Art der oben mitgetheilten, die Gefahren zu beseitigen, welche darin liegen könnten, dass ein Ausschuss entweder keine gehörige Wirksamkeit habe, oder anderer Seits die Rechte der vollen Versammlung an sich reisse.

Diese, wie gesagt ganz scheinbare, Auffassung hält jedoch eine nähere Prüfung nicht aus. — Es soll nicht geläugnet werden, dass manche Rechts- und Interesseverletzungen nach einem Verlaufe von längerer Zeit sachlich nicht wieder gut gemacht werden können. Allein es heisst die Wirksamkeit einer Volksvertretung verkennen, wenn man dieselbe allein oder auch nur hauptsächlich in dem Wiedergutmachen bereits vollzogener Staatshandlungen sucht. Dieselbe besteht vielmehr wesentlich darin, dass die Regierung durch den Hinblick auf die Ständeversammlung sich von solchen Vornahmen ganz abhalten lässt, welche früher oder später zu einer missliebigen Erörterung oder gar zu einer Beschwerde führen könnten; sodann in der gemeinschaftlichen Feststellung künftiger Gesetze und des Staatshaushaltes. Nun ist es aber doch, in der Hauptsache wenigstens, nicht gerechtfertigt, leitenden Staatsmännern eine solche Kurzsichtigkeit zuzutrauen, dass sie eine erst in einiger Zeit eintretende Verantwortung weniger in Berechnung nähmen. Nicht sowohl die Häufigkeit eines Einschreitens von Seiten der Stände ruft eine heilsame Scheu von Verfassung und Recht hervor, als eine kräftige Handhabung ihrer Befugnisse, träte diese auch nur selten ein. Eine sehr grosse Wirksamkeit wird also die beständige Anwesenheit einer repräsentativen Einrichtung schon aus diesem Grunde nicht haben. Unzweifelhaft wünscht jede Regierung von Zeit zu Zeit eine Abwesenheit der Ständeversammlung; allein nicht aus dem kläglichen und nur bei bewusster Rechtswidrigkeit eintretenden Grunde einer Hinausschiebung ihrer Verantwortlichkeit, sondern weil sie freie Zeit braucht zur Ausführung der nun verabredeten Gesetze und Einrichtungen, und weil die Verhandlungen mit versammelten Ständen eine sehr bedeutende Geschäftsvermehrung gerade für die wichtigsten Beamten zur Folge haben.

Allein hieran nicht genug; das Vorhandensein eines Ausschusses hat

nicht blos wenig Nutzen, sondern sogar grosse positive Nachtheile, wie diess auch vielfache Erfahrung auf unverkennbare Weise dargelegt hat.

Vorerst ist es ein grosser Irrthum, wenn man einen Ausschuss als eine weitere Ausbildung, eine Verstärkung des repräsentativen Systemes und seiner Wirksamkeit betrachtet. Im Gegentheile liegt in einem solchen ein sehr bedenklicher Keim zu einer allmähligen Zerrüttung und Beiseitsetzung dieses Systemes. Da nämlich ein nur mit geringer Zuständigkeit ausgestatteter Ausschuss von keinem nennenswerthen Erfolge sein kann, und also im Zweifel in der Zutheilung von Rechten eher zu viel als zu wenig geschieht; und da überdiess jede einmal bestehende Versammlung oder Behörde naturgemäss ihren Wirkungskreis möglichst auszudehnen wünscht: so liegt es in der Natur der Sache, dass ständische Ausschüsse sich bei längerem Bestehen mehr und mehr an die Stelle der vollen Versammlung zu setzen suchen, und dass ihnen solches gelingen kann. Diess geht nicht schnell, und Ausschreitungen werden Anfangs nur in solchen Fällen vorkommen, in welchen ein offenbarer sachlicher Nutzen dadurch erreicht wird; die einfachen Rechtsanmassungen, für welche nicht einmal ein Vorwand der Zweckmässigkeit besteht, folgen erst später und allmählig. Allein wenn es erst einmal so weit ist, dass der Ausschuss gewohnheitlich einen Theil der eigentlichen ständischen Thätigkeit ausübt, so tritt auch um so sicherer eine Wendung der Dinge ein, als sie von verschiedenen Seiten gewünscht und wenigstens geduldet wird. Der Ausschuss selbst wird sicher nichts thun, um die volle Versammlung zu beleben und in Thätigkeit zu bringen, im Gegentheile zu ihrer Beiseitschiebung mitwirken. Auch dem Volke wird sie, wegen des Vorhandenseins einer anderweitigen Vertretung, ein regelmässiger Zusammentritt des grossen Landtages als weniger nothwendig erscheinen. Und da die Regierung, aus nahe liegenden Gründen, weit lieber mit einer kleinen Anzahl von Ueberwachenden zu thun haben wird, als mit einer grossen und in frischem Eifer zusammentretenden Versammlung; so besteht auch auf dieser Seite nicht nur kein Hinderniss, sondern selbst ein Wunsch. — Dass diess aber nicht etwa ersonnene und nach Belieben ausgemahlte Gefahren sind, beweist unwiderleglich das Schicksal der früheren ständischen Vertretungen in den meisten und bedeutendsten deutschen Ländern. Ohne Besorgniss vor einem Widerspruche darf man behaupten, dass diese Vertretungen wesentlich von ihren Ausschüssen und durch dieselben allmählig zu Grunde gegangen sind. Warum nun aber eine gleiche Ursache, welche noch dazu auf natürlichen menschlichen Neigungen und Eigenschaften ruht, nicht in Wiederholungsfällen auch wieder eine gleiche Folge haben sollte, ist in der That nicht einzusehen. Vielmehr darf es als ein politisches Axiom aufgestellt werden, dass ein ständischer Ausschuss eine

stehende Gefahr für die Bedeutung und selbst für die Fortdauer der vollen Versammlung ist.

Nun leuchtet aber ein, dass es durchaus nicht gleichgültig ist, ob schliesslich nur ein Ausschuss besteht, oder aber eine volle Repräsentation in Wirksamkeit ist. — Selbst wenn ein Ausschuss ganz dieselben Beschlüsse fassen und die gleichen Anträge stellen würde, wie die Ständeversammlung selbst, so wäre doch ein mächtiger Unterschied sowohl hinsichtlich des Einflusses auf die Regierung, als in Betreff des Eindrucks auf das Volk. Das ganze moralische Gewicht, welches die Verhandlungen und Beschlüsse einer zahlreichen Corporation in die Waagschale legen, fällt bei dem Gebahren eines aus wenigen Mitgliedern bestehenden Ausschusses selbstredend weg; überdiess sind seine Verhandlungen der Natur der Sache nach nicht öffentlich und schon aus diesem Grunde weit weniger wirksam. — Die Annahme, dass ein Ausschuss sachlich immer wie die volle Versammlung handeln würde, ist jedoch überdiess handgreiflich unzulässig; und zwar aus mehr als Einem Grunde. Einmal fällt die Vielseitigkeit der Kenntnisse und der Ansichten, welche bei einer grösseren Anzahl von Berathenden nothwendig vorhanden sind, und wegen deren gerade die Berathungen einer Ständeversammlung so grossen Werth haben können, von selbst weg. Wie gross aber der Nachtheil hiervon ist, beweist am besten die Mühe, welche man sich ursprünglich gegeben hatte, in der Ständeversammlung die Erfahrungen und Anschauungen aller Landestheile und gesellschaftlichen Kreise zu vereinigen, und welche man selbst durch eine Schwerfälligkeit der Geschäftsbesorgung zu erkaufen kein Bedenken trug. Sodann und hauptsächlich ist es der Regierung unzweifelhaft weit leichter, die Mehrheit einer nur kleinen Anzahl zu gewinnen oder einzuschüchtern, damit aber den ganzen Zweck der Repräsentation zu vereiteln. Die frühere Erfahrung mehr als Eines deutschen Landes (u. a. Bayerns und Württembergs) zeigt sogar, dass eine Regierung keinen Anstand nehmen mag, die offenbarsten Missbräuche und Gewissenlosigkeiten ständischer Ausschüsse nicht nur mit Geduld, sondern selbst mit Wohlgefallen geschehen zu lassen, um diese ihrer Seits durch das Bewusstsein ihrer Schlechtigkeit, im Nothfalle durch Bedrohung mit Veröffentlichung und Rechenschaftsforderung, zum vollständigen Schweigen bei Regierungsmissbräuchen zu nöthigen.

So begreift es sich denn vollständig, warum die Einrichtung eines Ausschusses nur in sehr wenigen constitutionellen Staaten besteht; dass sie da, wo sie fehlt, keineswegs vermisst wird, und dass auch die Theorie der Repräsentation kaum je den Gedanken in's Auge fasst, noch weniger ihn gar empfiehlt.

Wenn nun dennoch in Württemberg ein Ausschuss in der Verfassung beliebt worden ist, so erklärt sich diess aus den eigenthümlichen Verhält-

nissen, unter welchen in diesem Lande das neue Grundgesetz zu Stande kam. Im alten Herzogthume war ein Ausschuss gewesen; und zwar hatte derselbe sehr bedeutende Rechte besessen, die er denn bald zu Gutem bald freilich auch zu Schlimmem anwendete. Da nun der vierjährige Streit um eine Verfassung von der rechtlichen Anerkennung der alten Gesetze ausging, und die hauptsächlichsten Führer der Verhandlungen über das neu zu Gründende leidenschaftlich an der alten Einrichtung hingen: so war es nur eine logische und psychologische Folge, dass die Herstellung eines Ausschusses als eine der ersten Bedingungen der Vereinbarung von den verfassungberathenden Versammlungen aufgestellt und festgehalten ward. Nicht sowohl, weil man es für das an sich Gute und Nothwendige erachtete, sondern weil es altwürttembergische Einrichtung gewesen war, verlangte man die Einrichtung auch in der neuen Verfassung. Die Sache fand aber um so weniger Anstand, als auch die Regierung, wohl in Erinnerung, dass sie sich früher bei dem Ausschusse nicht schlecht befunden hatte, keinerlei ernstlichen Widerstand erhob. Höchstens suchte man durch einzelne Bestimmungen der Wiederkehr früheren Unfuges vorzubeugen.

Ueber den Werth der Einrichtung vermag man sich nun aber unzweifelhaft ein sicheres Urtheil zu bilden. Es fehlt nicht an Thatsachen, und sie liegen offen vor. Der Ausschuss ist seit der Gründung der neuen Verfassung in ununterbrochener Wirksamkeit gewesen und hat alle Gelegenheit gehabt, sich in seiner wahren Bedeutung zu zeigen. Dass die Erfahrung keine günstige gewesen sei, ist oben behauptet worden; den Beweis liefern nachstehende Erinnerungen und Erwägungen.

Vorerst ist unläugbar, dass die Wirksamkeit des Ausschusses eine verhältnissmässig unbedeutende war und ist; und zwar hauptsächlich auch durch die bewusste Mitwirkung der Ständeversammlung selbst. — Die Verfassungsurkunde hatte durch die Bestimmung, dass sich der Ausschuss gerade mit den wichtigsten Angelegenheiten nur vorbereitend beschäftigen könne, schon im Allgemeinen dafür gesorgt, dass wenigstens, so lange diese Bedingung eingehalten würde, der Ausschuss in engen Schranken bleibe. Durch die Hinweisung darauf, dass die Regierung dem Ausschusse Gesetzesentwürfe zur Vorbereitung für die Kammern übergeben könne, war jedoch ein Thor zu sehr wesentlichem Einflusse geöffnet geblieben. Wenn sich die Gewohnheit gebildet hätte, alle und jede Gesetzesentwürfe dem Ausschusse zur Begutachtung für die Kammern zuzuweisen, so wäre diesem ein sehr weitgehender Einfluss auf die volle Versammlung und auf den ganzen Staat zugefallen, indem es in einer grösseren Versammlung immer schwer ist, Verbesserungsanträge zu einem Gesetzesentwurfe zu improvisiren, dieselben vielmehr in dem Gutachten einer Commission vorbereitet sein müssen. Eben dieses hat denn aber die württembergische Ständeversammlung wohl einge-

sehen, und gleich in dem ersten Falle der Begutachtung eines Gesetzesentwurfes durch den Ausschuss diese ganze Behandlung der Gesetzgebung, beziehungsweise diese Beschränkung ihrer eigenen Bedeutung, dadurch für immer entfernt, dass sie das vom Ausschusse bereits begutachtete Gesetz ohne alle Beachtung der bereits gemachten Arbeit nochmals an eine freigewählte Commission verwies. Hierdurch entging natürlich dem Ausschusse für immer die Lust, voraussichtlich ganz nutzlose Arbeiten zu unternehmen, und auch die Regierung sah sich von da an veranlasst, ihre Gesetzesentwürfe nur an die Versammlung selbst zu richten, und selbst auf den Zusammentritt ständischer Commissionen zur Begutachtung von Gesetzesentwürfen zwischen zwei Landtagen, also neben dem Ausschusse, einzugehen. — So sind denn dem Ausschusse nur drei bedeutendere Gegenstände einer regelmässigen Thätigkeit geblieben: die Leitung der Staatsschuldenkasse; die jährliche Prüfung der Steuerverwendung; endlich die Erstattung des Rechenschaftsberichtes an die volle Versammlung. Wie viel oder wie wenig es aber auch mit diesen drei Beschäftigungen auf sich hat, wird aus Nachstehendem erhellen.

Es ist nicht nöthig, auf die Geschichte der Verfassungsbestimmung zurückzugehen, welche den Ständen, in deren Abwesenheit aber dem Ausschusse, nicht etwa bloss die Ueberwachung, sondern selbst die regelmässige Verwaltung der Staatsschuld übertragen hat. Aus welchen Gründen auch diese abnorme Anordnung getroffen ward, von irgend einer praktischen Bedeutung ist sie nicht geworden, und hat sie auch in der That nie werden können. Lässt man nämlich auch alle allgemeinen Erwägungen der Zweckmässigkeit oder Unzweckmässigkeit einer wirklichen Theilnahme der Repräsentation an der Staatsverwaltung ganz ausser Frage, so leuchtet jedenfalls ein, dass ein eigenthümlicher Schutz der Staatsgläubiger und ein besonderer Vortheil für den Credit des Staates nur unter der Voraussetzung entstehen konnte, wenn den Ständen eigene und nur von ihnen abhängige Einnahmen zur Verfügung gestellt wurden. Mit andern Worten, sollte die ständische Verwaltung der Staatsschuld einen Sinn haben, so war ein ständisches Steuererhebungsrecht damit zu verbinden. Diess ist denn nun aber nicht geschehen. Die Regierung, und nur sie, hebt durch ihre Beamten alle Einnahmen des Staates ein, und die Staatsschuldenkasse erhält das ihr zur Zinszahlung und Tilgung nothwendige Geld von den gewöhnlichen Einnahmekassen; und wenn diese auch allerdings bei eigener Verantwortlichkeit zur Ablieferung der verabschiedeten Summen an die Schuldenverwaltung verpflichtet erklärt sind, so ist damit natürlich weder im Falle einer allgemeinen Zerrüttung des Staatshaushaltes etwas gewonnen, noch selbst eine augenblickliche gewaltthätige Zurückhaltung der Gelder von Seiten der Regierung unmöglich gemacht. Da nun überdiess die ständische Schuldenverwaltung unter laufender Regierungscontrole steht, so ist das ganze Ergebniss der

Einrichtung schliesslich kaum ein anderes, als dass die Stände der Regierung im regelmässigen Laufe der Dinge einen beschwerlichen und wenig dankbaren Dienstzweig abnehmen. Das württembergische Staatsschuldenwesen ist allerdings sehr geordnet; allein diess war seit Gründung der Verfassung in Beziehung auf den gesammten Staatshaushalt der Fall, und Niemand wird behaupten wollen, dass diess anders gewesen wäre, wenn die Stände auch hier, wie bei allen anderen öffentlichen Ausgaben, nur die Prüfung der Nothwendigkeit, die Verwilligung und die Anerkennung der Rechnung gehabt hätten. — Ist dem nun aber also in Beziehung auf das gesammte Verhältniss der Stände zu der Staatsschuld, so ist natürlich auch die Wirksamkeit des ständischen Ausschusses, welchem in der Zwischenzeit von zwei Landtagen die Leitung der Schuldenkasse zusteht, keineswegs eine bedeutende. Dieser Auftrag gibt ihm viel zu thun, aber als einer Verwaltungsbehörde, nicht als einem Theile der Repräsentation.

Was aber, zweitens, die vom Ausschusse jährlich vorzunehmende Prüfung der Steuerverwendung, und also, da sich diese nicht abgesondert vornehmen lässt, die Prüfung der gesammten Staatsrechnung betrifft, so ist dieselbe sicherlich eine der wichtigsten Aufgaben der Repräsentation, indem ja nur dadurch die Verwilligung der Staatsausgaben und Einnahmen eine Bedeutung erhält und überhaupt hierin die hauptsächlichste Ueberwachung der Regierungshandlungen liegt. Allein selbstredend ist es nicht sowohl das Revisionsgeschäft, als die schliessliche Anerkennung oder Verwerfung der Einnahmen oder Ausgaben, welche eine Bedeutung für die Regierung und für das Land hat. Die Revision der Rechnung ist lediglich nur ein Vorbereitungsgeschäft für die Verhandlungen und Beschlüsse der Kammern; kurz gesprochen eine Commissionsarbeit. Ob nun dieser Bericht, in welchem es sich lediglich von der Feststellung von Zahlen handelt, von dem Ausschusse oder von einer eigens gewählten Commission der Kammern vorgenommen wird, ist vollkommen gleichgültig. Der einzige nennenswerthe Unterschied besteht darin, dass in solchen Staaten, welche keinen Ausschuss haben, die Arbeit erst nach Eröffnung der Ständeversammlung begonnen werden kann, während sie in Württemberg alsbald nach dem Zusammentritt der vollen Versammlung vom Ausschusse abgeschlossen vorgelegt wird. Somit beschränkt sich die in Frage stehende Thätigkeit des württembergischen Ausschusses in der That und Wahrheit nur auf eine kleine Geldfrage, nämlich ob es wohlfeiler ist, die Revision durch den Ausschuss oder durch eine ständische Commission vornehmen zu lassen? Diess ist schon an sich von sehr untergeordneter Bedeutung; es ist aber überdiess keineswegs klar, dass eine durch Vornahme der Revisionsarbeit etwa herbeigeführte Verlängerung der ständischen Sitzungen höher zu stehen käme, als die regelmässige, gar nicht unbedeutende, Ausgabe für den Ausschuss. —

Wenn aber die württembergische Verfassungsurkunde mit dieser durch den Ausschuss vorzunehmenden Prüfung der Staatsrechnung zu gleicher Zeit das Recht einer Erörterung des Etats für das künftige Jahr verbindet, so ist diess nicht, wie es etwa einem Unkundigen erscheinen möchte, ein wichtiges, tief in alle Staatsangelegenheiten eingreifendes Recht, sondern nicht viel mehr als eine leere Form. Der mit dem Finanzminister nochmals zu besprechende Etat ist ja bereits von den Ständen erörtert und festgestellt, förmlich als Finanzgesetz publicirt. Weder der Minister noch der Ausschuss können gültig etwas daran mehr ändern; und zwar glücklicherweise. Die ganze Wirksamkeit des Ausschusses beschränkt sich also am Ende darauf, die Regierung noch einmal an die Einhaltung der Verabschiedung zu erinnern, und etwa einen Wunsch, wohl bemerkt keinen Beschluss, in Betreff auf eine nach der augenblicklichen Sachlage möglich erscheinende Ersparniss auszusprechen. Von einer eigentlichen Wirksamkeit des Ausschusses in dieser Beziehung kann also gar nicht die Rede sein.

Unzweifelhaft die wichtigste der drei Aufgaben des Ausschusses ist die Erstattung eines Rechenschaftsberichtes, in so ferne dieses Schriftstück, ausser dem Nachweise über die bisher besprochenen (und noch einige andere der näheren Erörterung nicht weiter werthen) Beschäftigungen, eine Prüfung sämmtlicher Regierungsverordnungen sowohl vom Standpunkte der Zweckmässigkeit als von dem der verfassungs- und gesetzmässigen Richtigkeit, sowie überhaupt eine Darlegung des ganzen Ganges der Regierung seit dem letzten Landtage zu enthalten hat. Unläugbar ist ein solcher Bericht, falls er gründlich und gewissenhaft abgefasst wird, von Bedeutung, in so ferne er jeden Falles der Ständeversammlung manche Arbeit erspart, und sie überdiess auf Fragen aufmerksam machen kann, welche ihr sonst vielleicht entgangen wären. Es soll also diese Folge des Bestehens eines Ausschusses keineswegs unterschätzt, vielmehr in dieser Beziehung der württembergischen Einrichtung ein unmittelbarer Nutzen zugestanden werden. Ausserdem trägt eine solche, sich in kurzen Zwischenzeiten wiederholende, kritische Beleuchtung der staatlichen Zustände in weiteren Kreisen zur Kenntniss derselben und zur Theilnahme an ihnen bei. Doch darf nicht verschwiegen werden, dass die Münze auch ihre Kehrseite hat. Der ständische Rechenschaftsbericht ist natürlich die Grundlage der Verhandlungen in der vollen Versammlung über das ganze rückwärts liegende Gebahren der Regierung. Was dem ständischen Ausschusse entgangen, oder was von ihm absichtlich verschwiegen ist, hat nur geringe Aussicht auf eine Besprechung in der Kammer, und diess zwar um so weniger, als der Rechenschaftsbericht sehr umfassend zu sein pflegt, und schon seine Erledigung die Zeit und Kraft verschlingt, welche auf die Erörterung vergangener Dinge verwendet werden können. Dadurch ist es denn aber möglich, Manches todtzuschweigen oder unter falschen

Gesichtspunkt zu bringen. Wie dem nun aber sei, und selbst wenn man diese Schattenseite der Rechenschaftsberichte nicht zugeben oder sie nur gering anschlagen will, so bleibt es doch jeden Falles mehr als zweifelhaft, ob die Erstattung des Rechenschaftsberichtes von solcher Bedeutung ist, dass sie allein das Bestehen eines Ausschusses zu rechtfertigen vermag.

Diess scheint denn aber um so entschiedener bestritten werden zu müssen, als das Bestehen des Ausschusses nicht nur, wie bisher erwiesen wurde, von geringem positiven Nutzen ist, sondern sich auch theils Befürchtungen, theils sogar entschiedene Nachtheile an sein Dasein knüpfen.

Die Befürchtungen bestehen darin, dass das Bestehen eines Ausschusses trotz der in der Verfassungs-Urkunde vorgesehenen Beschränkungen desselben, doch schliesslich die Folgen haben könne, welche dasselbe in so vielen andern Staaten erfahrungsgemäss gehabt hat und welchen namentlich auch das Herzogthum Württemberg selbst nicht entgangen war. Allerdings hat, wie oben angeführt worden ist, die Ständeversammlung die Bedrohung ihrer Selbstständigkeit in Gesetzgebungssachen bisher thatsächlich abgewendet, und es ist ein Beharren in dieser Richtung zu erwarten; allein eine Sicherstellung für alle Zeit und für alle Verhältnisse ist doch keineswegs gegeben. Kein Satz ist richtiger in der Staatskunst, als dass das, was bereits geschah, unter gleichen Voraussetzungen wieder möglich, ja sogar wahrscheinlich sei. Die württembergische Verfassung hat die Hauptproben ihres unverrückten Bestandes, nämlich schwere Kriegszeiten und einer grundsätzlich dem repräsentativen Systeme feindseeligen, auf dessen Untergrabung hinarbeitender Regierung, noch nicht bestanden. Dass ihr solche Gefahren ganz werden erspart bleiben, ist kaum zu hoffen. Wie dann aber das Vorhandensein eines Ausschusses wirken, und wie dieser etwa missbraucht werden und sich vielleicht selbst zum Missbrauche hergeben wird, lässt sich nicht voraussehen. Liegt doch sogar nach den Lehren der Geschichte, eine Hauptgefahr in einer anfänglichen nützlichen Ueberschreitung seiner verfassungsmässigen Befugnisse! Man mag darüber freilich verschiedener Ansicht sein; allein den durch Erfahrung Gewarnten, will es das kleinere Uebel bedünken, wenn in einem äusseren oder inneren Nothstande die Wirksamkeit der Ständeversammlung für eine Zeitlang ganz unterbrochen, als wenn sie von einem Ausschusse usurpirt wird.

Wie dem nun aber auch sein mag, und wenn man in den eben ausgesprochenen Besorgnissen nur ein krankhaftes Schwarzsehen erkennen will: jeden Falles lässt sich bei offenem Bekennen der Wahrheit nicht in Abrede ziehen, dass das Vorhandensein eines Ausschusses in Württemberg bereits positiven, wenn schon vielleicht nur untergeordneten Schaden gebracht hat.

Die Ausschussmitglieder sind nämlich bezahlt; und zwar beziehen die beständig Anwesenden stehende Gehalte, besonders die beiden Präsidenten

ziemlich ansehnliche; den regelmässig Abwesenden werden Taggelder zugewendet durch die Einberufung. Beiden Gattungen von Mitgliedern wird überdiess die Annehmlichkeit, dass sie auf die wenigst beschwerliche Weise Stellvertretung in ihren Aemtern erhalten, wenn sie deren bekleiden. So gewährt also die Wahl in den Ausschuss Aufenthalt in der Hauptstadt bei weniger Arbeit, einigem persönlichen Einflusse, und möglicherweise mit doppeltem Gehalte. Aus diesen Annehmlichkeiten der Stellung haben sich denn nun aber Nachtheile entwickelt, für welche zwar vielleicht kein regelmässiger Beweis geführt werden kann, welche aber nichts desto weniger bestehen und zwar nach verschiedenen Richtungen hin.

Einmal ist die Wahl des Präsidenten der zweiten Kammer durch den damit verbundenen Gehalt (von 5000 fl.) eine verwickeltere Angelegenheit geworden, als für den nächsten Zweck, nämlich die Leitung der Geschäfte und die würdige Vertretung der Rechte und des Ansehens der Kammer, zuträglich erscheint. Ausser der Erwägung der persönlichen Tüchtigkeit kommt nämlich auch die Zuwendung der Vortheile für eine regelmässige Periode von sechs Jahren in Betracht. Dass dieser Punkt aber sowohl von den mehr oder weniger offen auftretenden Bewerbern, als von den Wählenden und Entscheidenden ins Auge gefasst wird, versteht sich von selbst. Namentlich tritt diess sehr entschieden hervor bei einer Wiedererwählung nach Ablauf der Periode oder nach einer Auflösung, weil es sich dann nicht von der Erlangung oder Nichterlangung eines Vortheiles, sondern von dem weit härteren Wiederaufgeben eines bisherigen Besitzes handelt. Diese Nebenrücksichten wären schon unter allen Umständen einer besten Besetzung des Präsidentenstuhles unzuträglich; es ist aber noch insbesondere wohl zu bedenken, dass in Württemberg die Kammer der Abgeordneten ihren Präsidenten nicht unmittelbar wählt, sondern nur dem Könige drei Mitglieder vorschlägt, aus welchen dieser Einen bezeichnet. Zur Wahl oder Wiederwahl für die gewünschte, und unter Umständen persönlich sehr nothwendig gewordene Stelle gehört also sowohl die Gunst der Mehrheit der Genossen als die des Staatsoberhauptes. Zwischen diesen beiden Klippen immer mit Mannesmuth und mit Vortheil für die Rechte der Kammer und des Landes durchzuschiffen, ist wohl nicht Jedem gegeben, und in der That sehr schwierig. Bestünde kein Ausschuss, und wäre also, wie in andern Kammern, der Vorsitz mit dem Landtage wieder zu Ende, so wäre von alle diesem gar nicht die Rede.

Von etwas geringerer Bedeutung sind wohl die Nebengründe, welche die Wahl in den Ausschuss für die gewöhnlichen Mitglieder der Kammer wünschenswerth machen, indem deren Stellung weniger vortheilhaft ist; allein dass sie gar keine Bedeutung haben, wird Niemand behaupten, welcher mit dem inneren Leben der württembergischen Ständeversammlung vertraut ist. Es stellt sich vielmehr die Sache so. Die Wahl wird von den dazu ver-

einigten Kammern vorgenommen, und es bedarf zu ihrer Vollendung keiner königlichen Bestätigung. Natürlich ist es nun in erster Linie, theils aus politischen theils aus persönlichen Gründen, reine Parteisache, die Stellen zu besetzen, und es wird nur in sehr wenigen Fällen nachgewiesen werden können, dass die besondere Tüchtigkeit des Mannes, nicht aber seine politische Stellung ihm zu einem Sitze im Ausschusse verhalf. Dann aber tritt auch noch die Rücksicht auf die von den Mitgliedern der anderen Kammer, welcher der Bewerber nicht angehört, zu erlangenden Stimmen ein. Mag diess auch etwa für die zu wählenden Mitglieder der ersten Kammer nicht von grosser Bedeutung sein, weil die Zahl derjenigen, welche überhaupt ernannt werden können, nur klein ist: so verhält es sich doch anders hinsichtlich der Kandidaten aus der Abgeordnetenkammer. Hier ist grosse Auswahl und die, in der Regel in genau verabredeter Einheit abgegebenen Stimmen der ersten Kammer sind von entschiedener Bedeutung für das Gelingen der Bemühung um eine Stelle im Ausschusse. Nun aber giebt es, leider nur allzu wichtige, Bemühungen und Abstimmungen, welche als eine unerlassbare Sünde von den Standesherrn betrachtet werden, und somit auch jede Hoffnung auf eine Wahl in den Ausschuss von ihrer Seite ausschliessen. Heisst es nun von den Menschen schlechter denken, als sie es verdienen, wenn man fürchtet, es könne unter solchen Umständen der Wunsch, in den Ausschuss zu gelangen, einen Einfluss auf das Verhalten einer grösseren oder kleineren Anzahl von Ständemitgliedern ausüben? Und selbst wenn dem nicht so wäre, so bleibt es unter allen Umständen ein falsches Verhältniss, dass die Mitglieder der Kammern einer Anzahl ihrer Genossen pecuniäre Vortheile zuwenden oder verweigern können.

Fasst man denn nun aber alles dieses zusammen, geringen nützlichen Erfolg, positive Nachtheile, im Hintergrunde jeden Falles wenigstens die Möglichkeit einer Beeinträchtigung der vollen Versammlung durch das Bestehen eines Ausschusses: so kann es in der That einem gerechten Zweifel nicht unterliegen, dass die von der württembergischen Verfassung so ausnahmsweise getroffene Einrichtung besser auch hier unterblieben wäre, und dass vielmehr wieder ein Beispiel jener Art von Bestimmungen vorliegt, welche auf den ersten Anblick ganz passend erscheinen, jedoch weder eine genauere theoretische Prüfung noch auch die Erfahrung auszuhalten vermögen.

II.

Anscheinend verfehlte, in der That aber heilsame Bestimmungen.

1) Die Stimmübertragung der erblichen Mitglieder der ersten Kammer.

Nach dem Vorgange in anderen Pairskammern ist auch den sämmtlichen erblichen Mitgliedern der württembergischen Kammer der Standesherren das Recht übertragen worden, ihre Stimme durch einen Stellvertreter abzugeben, und zwar mag derselbe theils irgend ein anderes Mitglied der Kammer theils ein Sohn oder der vermuthliche Nachfolger in der Standesherrschaft sein. Bestimmt ist dabei, dass ein Mitglied nicht mehr als Eine übertragene Stimme führen dürfe. — Aus den Verhandlungen der verfassunggebenden Versammlung von 1819 (s. Protoc., Heft 44, S. 75 fg.) erhellt aber, dass zwei Gründe zur Annahme dieser Anomalie führten. Erstens die Absicht, die zur Bildung einer gültigen Versammlung nöthige Stimmenzahl, nämlich die Hälfte der Mitglieder, um so sicherer zusammenzubringen. Zweitens die Erinnerung an die Stimmübertragung auf Reichs- und Kreistagen.

Die Dringlichkeit dieser Beweggründe, sowie die Zweckmässigkeit der ganzen Massregel einer scharfen Kritik zu unterwerfen, dürfte nicht eben schwer sein. Nahe liegen nämlich die Einwendungen, dass wer sich nicht einmal die Mühe nehme, eines der wichtigsten staatsbürgerlichen Rechte selbst auszuüben, zum mindesten als verzichtend anzusehen sei; ferner dass kein Grund bestehe, einem Mitgliede desshalb, weil ein Anderer in der Sitzung nicht erscheine, ein doppeltes Recht einzuräumen und ihm dadurch einen Vortheil zu gewähren über diejenigen seiner Genossen, welche pflichtgemäss erscheinen, aber zufällig keine übertragene Stimme besitzen; ferner, dass die Vorschrift der Verfassungsurkunde, welcher gemäss wenigstens die Hälfte der Mitglieder der ersten Kammer zu einer gültigen Berathung und Beschlussnahme erforderlich sei, der That nach umgangen werde, indem nun blos ein Viertheil derselben persönlich anwesend zu sein brauche; endlich, dass das Verhältniss zur zweiten Kammer durch die doppelten Stimmen in der ersten bei gemeinschaftlichen Wahlen u. s. w. verfälscht werde. Auch wäre es eine leichte Aufgabe zu zeigen, dass gar keine Analogie der Verhältnisse auf dem Reichstage und der in einer Ständekammer stattfinde, und wäre es auch nur aus dem Grunde, weil in letzterer nicht nach Instructionen gestimmt wird, noch werden darf. Kurz, es kann, und muss fast, der ganze Gedanke als ein verfehlter und in seinen Folgen für die Mehrzahl der Bürger schädlicher erscheinen. — Allein dem sei nun, wie ihm wolle; der Gesetzgeber fand die Einrichtung billig. Und zwar ist ganz

unzweifelhaft, dass durch das Recht der Stimmübertragung den Standesherren ein bedeutender Vortheil eingeräumt werden wollte. Während alle anderen Mitglieder der Ständeversammlung, ja sogar die lebenslänglich ernannten Genossen in der ersten Kammer selbst, ihre Befugniss in den Landesangelegenheiten mitzureden durch Abwesenheit verziehen, sollten jene ihrer Ansicht auch aus der Entfernung Gewicht verschaffen können, überhaupt auch in dieser Beziehung über den Rechtszustand der übrigen Bürger gestellt werden.

Dennoch ist es gerade dieses anscheinend so bedeutende Recht, welches zum entschiedensten Nachtheile der Standesherren ausgefallen ist und den auf Bewahrung von Sonderinteressen ausgehenden Einfluss derselben so weit geschwächt hat, als es bei der Zusammensetzung der ersten Kammer überhaupt möglich war.

Da es nämlich auch hier nicht für passend erachtet wurde, — und gewiss mit Recht, — den Prinzen ein Recht zu verweigern, welches den Standesherren einzuräumen wäre, so wurde sämmtlichen erblichen Mitgliedern die Befugniss der Stimmübertragung gegeben. Bei einer kleinen Anzahl volljähriger Prinzen, oder auch bei regelmässigem Erscheinen derselben in der Kammer, ist nun allerdings diese Ausdehnung der Stellvertretung nicht von Bedeutung. Wohl aber wird sie es, wenn von zahlreichen Prinzen die Mehrzahl zwar nicht persönlich erscheint, aber von ihrem Rechte der Stellvertretung Gebrauch macht. Eine Uebertragung der prinzlichen Stimmen auf Standesherren ist theils nicht thunlich an sich, weil die erscheinenden Standesherren in der Regel bereits mit der übertragenen Stimme eines Standesgenossen versehen sind; theils nicht zu erwarten, weil eine Verstärkung der Sonderinteressen der Standesherren nicht wohl der Wunsch einsichtiger Prinzen des Hauses sein kann, bei minder scharfsichtigen aber von der Regierung verhindert werden kann. Somit sind in der Regel die lebenslänglichen Mitglieder, welche zwar ihre eigene Stimme nicht abtreten, wohl aber eine fremde führen dürfen, die Stellvertreter der Prinzen. Ist dem aber also, so wird, wie keiner weitern Ausführung bedarf, durch den Grundsatz der Stimmübertragung der gegen die Standesherren gerichtete Regierungseinfluss in der ersten Kammer bedeutend verstärkt; indem es nun nicht nur für die Regierung der Zahl nach gleichgültig ist, ob eine grössere oder kleinere Anzahl von Prinzen aus der Kammer abwesend bleibt, sondern sie sogar an Geschäftsgewohnheit, Zusammenhalt und Festigkeit ihrer Partei im Zweifel noch gewinnt.

Die Richtigkeit vorstehender Bemerkungen wird durch die Erfahrung eines jeden Landtages nachgewiesen. Selten ist ein lebenslängliches Mitglied ohne Stimmführung für einen Prinzen; und wenn auch dadurch, wie in der ersten Abtheilung der gegenwärtigen Abhandlung gezeigt ist, ein

regelmässiges Uebergewicht über die Standesherren nicht erreicht wird: so wird denn doch das unter den gegebenen Umständen für die Regierung und, was hier dasselbe ist, für die volksthümlichen Maassregeln wenigstens Mögliche gewonnen. Das Umschlagen des Vorrechtes in das Gegentheil ist so klar, dass sich die Standesherren, wäre die Bestimmung jetzt erst festzustellen, die Erfahrung aber bereits gemacht, ohne Zweifel selbst zuerst gegen die Möglichkeit einer Stimmübertragung erklären würden.

2) Die Verfassungs-Vorschriften über die Geschäftsordnung der Kammern.

Es ist nicht in Abrede zu ziehen, dass eine zweckmässige Ordnung des formellen Geschäftsbetriebes in Ständeversammlungen einer Seits nicht eben leicht festzustellen, anderer Seits aber von grosser Wichtigkeit ist. Die Vermeidung von Uebereilungen und von unnöthigem Zeitverlust, die Beseitigung von Persönlichkeiten und leidenschaftlichem Verfahren, die Regelung der Berathung in so zahlreicher Versammlung und der Abstimmungsweise, und so noch Manches erfordert sichere Menschen- und Geschäfts-Kenntniss, bedingt aber auch den gedeihlichen Fortgang der Landesangelegenheiten. Die Bedeutung einer guten ständischen Geschäftsordnung liegt daher auf der Hand.

Allein freilich folgt hieraus nicht, dass gerade in der Verfassungsurkunde selbst dergleichen Satzungen zu geben sind. Vielmehr ist es weder zweckmässig, das Grundgesetz durch viele Einzelnheiten sehr umfangreich zu machen, dadurch aber seiner allgemeinen Aufnahme in das Bewusstsein der Bürger zu schaden; noch ist es räthlich, über Fragen, welche doch erst durch längere Erfahrung vollständig und richtig beantwortet werden können, von vorne herein und unabänderlich zu entscheiden.

Es mag somit immerhin als ein Missgriff der württembergischen Verfassungsurkunde betrachtet werden, dass sie in eine lange Reihe von Bestimmungen über die Geschäftsordnung der beiden Kammern eingegangen ist. Und überdiess sind auch nicht alle einschlagenden Vorschriften materiell zu billigen. Dennoch bietet sich anderer Seits mehr als ein Fall dar, in welchem eine Bestimmung zwar aus allgemeinen Gründen als verfehlt erscheinen muss, die Erfahrung aber dennoch mittelbare Vortheile nachweist, welche aus ihr entspringen.

a) Hierher gehören vor Allem die ausführlichen und genauen Vorschriften über die Plätze, welche die verschiedenen Klassen von Mitgliedern in den Sitzungen der Kammern einzunehmen, und über die Reihenfolge, in welcher die Einzelnen zu stimmen haben.

Diese Vorschriften mögen an sich als unnöthig und kleinlich, als einer Verfassungsurkunde fast unwürdig erscheinen; und französische Publicisten

haben sich auch schon in der That in bitterem Spott über dieselben ergossen. Sie fragen, ob ein Mann ein grösserer Redner, ein einsichtsvollerer Staatsmann werde, je nachdem er auf diesem oder auf jenem Stuhle sitze, ob er mehr Gewissen auf der einen als auf der andern Seite des Saales habe? Ebenso werden die Abstimmungen, meinen sie, nicht durch die Reihenfolge bestimmt, sondern durch Ueberzeugung oder etwa durch Partei- und selbstische Rücksichten.

Diess ist allerdings wahr. Und überdiess haben diese so sehr in das Einzelnste eindringenden Vorschriften den Nachtheil, dass sie die Beseitigung von Geschäftsformen verhindern, welche durch die Erfahrung als unzweckmässig erprobt worden sind. So wäre es z. B. ein sehr bedeutender Vortheil, wenn in der württembergischen Abgeordneten-Kammer eine andere Abstimmungsart eingeführt werden könnte, als der mündliche Anfruf eines jeden Einzelnen in der vorgeschriebenen Reihenfolge. Abgesehen davon, dass jetzt die, unter Umständen denn doch sehr in Betracht kommende, geheime Abstimmung gar nicht möglich ist; so nehmen die mündlichen Einzelnabstimmungen in einer Versammlung von 93 Mitgliedern eine sehr beträchtliche Zeit in Anspruch. Leicht können in Einer Sitzung, wenn über viele einzelne Punkte Beschluss zu fassen ist, nur mit der Form des Abstimmens eine bis zwei Stunden hingebracht werden, welche doch sicherlich besser verwendbar wären. Auch ist nicht zu übersehen, dass diese mündliche Einzeln-Abstimmung den ungeheuren, anderwärts gar nicht bekannten, Unfug der motivirten Abstimmung erzeugt hat, und dessen Wiederausrottung verhindert.

Und dennoch kann diese Vorschrift über die Sitzordnung nur als eine im Ganzen heilsame bezeichnet werden.

In jeder Ständeversammlung werden, und sollen sogar, verschiedene politische Meinungen vertreten sein; ja es erscheint, wenn überhaupt das parlamentarische System die wünschenswerthe Ausbildung der repräsentativen Regierungsform ist, sogar als nothwendig, dass sich die Parteien bestimmt sondern und sich unter sich über die einzuhaltende Linie genau verständigen. Eine Abwesenheit aller Parteien zeugt entweder von sehr naiven Anfangszuständen oder von einer verkommenen Gleichgültigkeit, wo nicht gar von allbeherrschender Verderbniss. Allein damit ist nicht gesagt, dass auch in den Sitzungen der Versammlung die Gesinnungsgenossen gemeinsam öffentlich auftreten und wie Kriegsschaaren einander gegenüber Stellung ergreifen. Die, allerdings in vielen und grossen Versammlungen üblichen, Abtheilungen nach links, rechts und Mitte, nach Berg und Ebene sind keineswegs ein unbedingt nachzuahmender Vorgang, wie zahlreiche Auftritte bei solcher Einrichtung beweisen. Wenn daher die Vorschrift der württembergischen Verfassung, welche die Mitglieder nöthigt, einen vorgeschriebenen

Platz im Saale einzunehmen, und sie hindert, sich nach ihren politischen Grundansichten zusammenzusetzen, auch von keinem wesentlichen Einflusse auf die Ueberzeugung oder auf die Bekennung zu einer bestimmten Partei sein kann und sein soll: so hat sie doch bestimmte Vortheile. Einmal ist ein für die Aufrechterhaltung der äussern Ordnung und Ruhe in der Versammlung nicht unbedeutender Umstand, dass sich die Parteien nicht in gesonderte Lager schaaren können. Die Redner sind dadurch genöthigt, sich immer an die ganze Kammer zu wenden, somit also leidenschaftloser und objectiver zu sprechen; es kann nicht eine ganze Partei durch eine blosse Körperwendung, eine leichte Geberde bezeichnet, aufgeregt werden; es ist unmöglich, dass sich die Gegner wie Ein Mann gegen einander erheben, einander zurufen. Verliert aber dadurch der Anblick der Kammern an dramatischer oder malerischer Wirkung: so gewinnt dagegen der Anstand, die Geschäftsförderung, und selbst die gegenseitige Stimmung der Parteien. — Zweitens wird es einem Mitgliede durch diese Mischung der Standorte bei weitem mehr erleichtert, sich von Denjenigen, mit welchen er in der Regel übereinstimmt, in einem einzelnen Falle abweichender Ueberzeugung zu trennen, als wenn er mitten unter ihnen sitzt. Allerdings ist eine solche Trennung auch in diesem letzteren Falle an sich wohl möglich. Allein Jeder, welcher auch nur einige Erfahrung in diesen Dingen hat, weiss gar wohl, dass in jenen Versammlungen, welche die Zusammenordnung der Mitglieder nach politischen Parteien dulden, der Einzelne sich durch falsche Scham, durch die Furcht vor den ringsum drohenden Vorwürfen, durch die Schene, sich auszuzeichnen und in allen Zeitungen besprochen zu werden, kurz lediglich durch Gründe, welche aus seinem Platze im Saale folgen, abhalten, seiner Ueberzeugung zu folgen. Und wer kann wissen, wie viele solcher Einzelnen, welche einer anderen Ueberzeugung sind, als der, welche sie itzt kund geben, eigentlich sind, und ob nicht immer einer von ihnen den andern einschüchtert? Nun aber kann es doch keinem Zweifel unterliegen, dass zwar eine feste Parteianschauung und selbst eine geordnete Parteidisciplin hinsichtlich der grossen Fragen bestehen muss, wenn nicht ein verderbliches Schwanken und eine die Leitung der öffentlichen Angelegenheiten störende Ungewissheit stattfinden soll; dass aber eben so gewiss jeder Volksvertreter nach seiner persönlichen Ueberzeugung in den tausend untergeordneten Fragen zu handeln hat, welche im Verlaufe ständischer Verhandlungen zu entscheiden sind. Was hier der Selbstständigkeit zu Hülfe kömmt und minder entschiedenen Charakteren gewissenhaftes Verhalten erleichtert, ist nützlich. Mit Recht sucht man die Ständemitglieder möglichst unabhängig von äusserer Gewalt zu halten, komme diese nun von den Wählern, von der Regierung, von den Zuhörern auf den Galerieen u. s. w. Ist es nun aber nicht folgewidrig,

sie einem Zwange durch die Amtsgenossen bloszustellen? Auch ist nicht ganz zu übersehen, dass es wenigstens zuweilen Fälle geben kann, in welchen es sehr erspriesslich ist, wenn ein neu eintretendes Mitglied durch eine gesetzliche Sitzordnung der Nothwendigkeit enthoben wird, gleich durch seine ersten physischen Schritte im Saale sich unzweifelhaft und kaum widerruflich für ein bestimmtes politisches Glaubensbekenntniss auszusprechen. Es ist ihm dann Zeit gelassen, sich Menschen und Maassregeln erst genauer anzusehen, ehe er sich für oder gegen dieselben erklärt. Wird auch bei einem politisch irgend entwickelten Volke jeder Neugewählte in der Hauptsache eine bestimmte Grundansicht haben und somit auch im Allgemeinen sich einer der bestehenden Parteien vorzugsweise zuneigen: so kann doch eine solche Sachlage bestehen, dass auch ein seiner bewusster und gewissenhafter Mann darüber im Zweifel sein kann, wohin er sich zu wenden oder ob er etwa vor der Hand ganz selbstständig zu bleiben habe. Und nicht die schlechtesten Vertreter ihrer Mitbürger werden Die sein, welche sich eine eigene Meinung erst selbst bilden wollen.

Verhält sich die Sache aber also, so darf man wohl den Spott über die kleinliche Maassregel einer verfassungsmässigen Sorgfalt für Tisch und Bank nicht fürchten, sondern in derselben vielmehr eine Quelle manchfacher und nicht unbedeutender, wenn schon wohl nicht mit Bewusstsein beabsichtigter, Vortheile anerkennen. Auch mag man sich in dieser Beziehung auf die Erfahrung berufen.

b) Als eine weitere, dem Anscheine nach unpassende, dem Erfolge nach aber zu unerwarteten Vortheilen führende Bestimmung darf wohl diejenige genannt werden, welche die Befugniss zur Ablesung schriftlicher Vorträge in den Kammern auf die Regierungs-Commissäre, die Berichterstatter von Commissionen und die Begründer einer Motion beschränkt. Niemand allerdings, welcher je dem Unfuge und Widersinne des Ablesens grosser geschriebener, vom Lesenden vielleicht nicht einmal verfasster, jeden Falles den Stand der Verhandlungen gar nicht berücksichtigender Reden anzuwohnen Gelegenheit gehabt hat, kann diese Vorschrift hinsichtlich ihres Inhaltes tadeln. Im Gegentheile erscheint solche an sich als ganz zweckmässig. Allein eben so unzweifelhaft ist auch, dass eine Bestimmung dieser Art viel zu unbedeutend für die Aufnahme in eine Verfassungsurkunde ist. Eignet sie sich doch kaum für ein Gesetz über die Geschäftsordnung, sondern möchte der Gewohnheit oder der Beschlussnahme jeder einzelnen Kammer gar wohl überlassen bleiben.

Dennoch hat der Fehler gute Früchte getragen. Die Absicht des Gesetzgebers bei der in Frage stehenden Bestimmung ging, wie sich aus den Protocollen der Ludwigsburger Versammlung ergibt, lediglich dahin, allzu gedehnte Auseinandersetzungen und die Verschleppung der Berathungen zum

Behufe der Ausarbeitung neuer schriftlicher Vorträge zu vermeiden. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass nicht blos dieser Zweck erreicht wird, sondern es stellt sich noch ein anderer und wohl noch höher anzuschlagender, mittelbarer Vortheil heraus. Durch die Nöthigung zu blos mündlicher Auseinandersetzung einer Seits, und durch die geringere Anlage und Fertigkeit des Deutschen, wenigstens des Schwaben, zu kunstgerechter Rede anderer Seits hat sich nämlich in der württembergischen Ständeversammlung die, kaum je ausnahmsweise unterbrochene, eigenthümliche Sitte einer wesentlich gesprächsweisen Erörterung gebildet. Verhältnissmässig selten lässt sich ein Mitglied zum Voraus als Redner einschreiben; nicht viel häufiger hört man eigentliche Reden, wie sie in anderen Kammern den hauptsächlichsten, wo nicht den einzigen Bestandtheil der Verhandlungen bilden. Vielmehr sind die Erklärungen der Mitglieder in der Regel kurz, schmucklos, lediglich auf den gerade vorliegenden Gegenstand eingehend; sehr häufig findet ein länger fortgesetztes Zwiegespräch zwischen den hauptsächlichsten Wortführern der entgegengesetzten Meinungen statt, wie diess sonst nur in kleineren Collegien vorzukommen pflegt. Durch diese zur Sitte gewordene Form wird nun aber eine Theilnahme an der Berathung nicht blos dem zu beredterer Darstellung besonders geeigneten oder sich geeignet erachtenden Mitgliede gestattet, sondern auch dem einfachen und bescheidenen, aber mit dem vorliegenden Gegenstande vertrauten Manne. Die kurze, vom Platze aus gemachte Bemerkung ist keine ordnungswidrige Unterbrechung, kein Aufruhr gegen die Legitimität der Beherrscher der Rednerbühne; sondern sie trägt zur Aufklärung der vorliegenden Frage oder wenigstens zur Bekanntmachung der Stimmung bei. Es mag sein, dass eine Reihenfolge von glänzenden, mit allem Aufwande von Nachsinnen und Ausfeilung zu Stande gebrachten Reden in den öffentlichen Blättern oder in den Protocollen einer Versammlung einen grössern Eindruck von Talent und Stoffbeherrschung macht; allein je mehr an einer Berathung sämmtliche sachverständige Mitglieder Theil nehmen, — wäre es auch in kunstloser Rede und Gegenrede, — desto wahrscheinlicher ist auch, dass der Gegenstand von seinen verschiedenen Seiten betrachtet wird, und desto gewisser ist es, dass auch die praktischen Gesichtspunkte sich geltend machen können, nicht blos allgemeine Grundsätze oder gar nur Parteirücksichten. Wenn es nun aber ungerecht wäre, den Verhandlungen der württembergischen Kammer der Abgeordneten das Lob einer solchen ernsthaften, in die Einzelnheiten der Fragen eingehenden Geschäftsbehandlung streitig zu machen; wenn vielmehr gerade dieses naivere Verhalten der gesammten Mitglieder und die darans hervorgehende demokratische Stellung derselben zu einander den eigenthümlichen und wohlthuenden Charakter derselben bildet: so muss auch anerkannt werden, dass die moralische Möglichkeit dieses Zustandes durch das Ver-

fassungsverbot schriftlicher Reden gefordert, dadurch aber ein namhafter Vortheil gestiftet worden ist.

Doch es mag hieran genug sein. Hoffentlich ist schon durch die vorstehenden Bemerkungen der Beweis des Satzes geliefert, dass der thatsächliche Erfolg mancher Verfassungsbestimmungen ein wesentlich verschiedener von dem ist, welcher er nach Theorie und Absicht sein sollte, bald durch Umschlagen in's Schlimmere, bald aber auch durch Gewährung unerwarteter und unbeabsichtigter Vortheile. Durch diesen Beweis ist aber wohl auch eine doppelte Nothwendigkeit nahe gelegt. Einmal, bei der Entwerfung wichtiger neuer Gesetze nicht blos dem eigenen Scharfsinne und den Folgesätzen einer Theorie zu vertrauen, sondern auch mit der Erfahrung anderer Staaten sich genau bekannt zu machen. Zweitens aber, die Berechnung der den Erfolg einer Staatseinrichtung bedingenden Umstände nicht zu beschränken auf die grossen, alsbald in Augen fallenden Verhältnisse und auf das Materielle, sondern sie auch auszudehnen auf die feineren Beziehungen und auf das geistige Leben der Völker und ihrer verschiedenen Stämme.

10.

Das Repräsentativsystem, seine Mängel und die Heilmittel [1]).

Politische Briefe.

I.

Sie werfen, mein Freund, die Frage sehr kurz und gelassen hin: «Was halten denn Sie von unsern staatlichen Zuständen? Was würden Sie thun, wenn Sie Einfluss hätten?» Mit derselben lakonischen Kürze kann ich Ihnen in der That nicht antworten. Im Gegentheile haben Sie durch die wenigen Worte eine Schleusse gezogen, hinter der sich bei mir schon Vieles gesammelt hatte, und Sie haben es sich selbst zuzuschreiben, wenn eine unerwartete Ueberschwemmung über Sie kömmt. Hoffentlich ist es nicht blos Wasser, was ich Ihnen sende. Ohne Figur zu reden, Sie haben durch Ihre Frage in mir die Lust erweckt, ausführlicher niederzuschreiben, was ich von unsern staatlichen Zuständen und von der etwa möglichen Hülfe denke. Hat man doch das Bedürfniss, einen geistigen Stoff auszusondern, wenn er einmal eine gewisse Reife erlangt hat. Sich selbst wird man dadurch klarer, und Andere haben auch ihren Nutzen davon, mögen sie sich nun kritisch oder zustimmend verhalten. — Ich werde Ihnen das Geschriebene stückweise zusenden. Wollen Sie Zwischenreden und Einwendungen machen, so kann ich auf solche in spätern Briefen Rücksicht nehmen. Wenn nicht, so fahre ich im Zusammenhange fort.

Einige Bemerkungen muss ich aber vorab machen. Einmal, dass Sie mich in manchen Stücken verschieden von Dem finden werden, der sich als Bearbeiter eines positiven Staatsrechtes aussprach, zeitweise in den Reihen der Opposition stimmte und auf der Marterbank gegenüber von der deutschen Reichsversammlung sass. Ich habe an der Wahrheit der allein seligmachenden constitutionellen Lehre, wie sie in Deutschland nach den französischen Vor-

1) Zuerst erschienen in der Deutschen Vierteljahrs-Schrift, 1852, Heft 3, S. 145 fg. Hier in Betreff der Grundgedanken unverändert wiedergegeben, doch manchfach überarbeitet und erweitert.

gängen unter der Restauration aufgefasst und geübt wird, zu zweifeln gelernt. Glauben Sie desshalb nicht, dass ich mit Waffen und Gepäck in das Lager des Feindes übergegangen sei. Ich bin weder ein rother Republikaner geworden, noch habe ich mich unter das Banner der Kreuzzeitung begeben; auch bewundere ich eine auf formelle allgemeine Abstimmung gegründete Soldatenherrschaft sehr wenig. Aber ich bin durch Nachdenken und Studien allmählig, gegen Willen und Anfangs fast mit bösem Gewissen zu der Ueberzeugung gelangt, dass wichtige Theile unseres staatlichen Gebahrens falsch sind und zum Unheile führen. Wie? und warum? Diess wird eben ein Hauptpunkt meiner Mittheilungen sein.

Zweitens bemerke ich, dass ich mich mit den deutschen Bundesverhältnissen nicht befassen werde. Freilich kann von einem zufriedenstellenden Zustande in unseren deutschen Landen nicht die Rede sein, so lange das Allgemeine so trostlos im Argen liegt. Allein ich fürchte, Sie schon mit dem mir zunächst liegenden Gegenstande länger in Anspruch zu nehmen, als Ihnen dient; und so nehme ich denn von diesem Gegenstande gleich Anfangs hier mit einem summarischen «Gott besser's» für immer Abschied, mich auf das Nächstliegende beschränkend, das denn doch auch geheilt sein soll, und zwar mit seinen eigenen Kräften in erster Linie. Nur freilich, wo die Zustände der Gesammtheit unmittelbar einwirken auf Fragen des inneren Lebens, kann ein Seitenblick auf sie nöthig werden und darf ein Streiflicht nicht ausgeschlossen sein.

Drittens bitte ich, bei der Beurtheilung meiner Sätze nicht aus den Augen zu lassen, dass ich dieselben nicht auf Oesterreich bezogen haben will. Ich sage nicht, dass eine Anwendung derselben auf den Kaiserstaat nicht möglich wäre; allein die Zusammensetzung desselben, seine Verhältnisse in Italien, Ungarn, Gallizien, so manches Andere noch, würden doch erst eine Prüfung aus dem besonderen Gesichtspunkte nöthig machen. Zu dieser die Mittel zu haben, vermesse ich mich nicht.

Ich werde also nur von den inneren Zuständen der rein deutschen Staaten reden; diess aber kann ich ganz im Allgemeinen, da ja dieselben so viele Aehnlichkeit mit einander haben.

Ja wohl, wenig erfreulich sieht es aus im weiten Vaterlande. Nicht blos, wenn wir in die Verwickelungen der europäischen Dinge, sondern auch, wenn wir in das Innere der einzelnen Staaten blicken. Es gibt allerdings Abstufungen und Ausnahmen, aber ich glaube nicht, dass selbst der fröhlichste Sanguiniker folgende Thatsachen läugnen kann:

Fast allen deutschen Staaten, Preussen vor allen, ist die erste Eigenschaft, das nothwendigste Merkmal des Staates abhanden gekommen, nämlich die Festigkeit, das Beharrende und Stätige. Jahre und Jahrzehnte lang wurde geändert, wieder geändert, im Wege Rechtens gegeben, im Wege der

ausserordentlichen Maassregel zurückgenommen, das selbst Vorgeschlagene und als Gesetz Verkündete bald darauf wieder als ungerecht und unmöglich bezeichnet, Altes wieder eingeführt, das feierlich als ein Missbrauch oder als ein Verderben bezeichnet worden war. Die Verfassungen, welche ihrem Begriffe nach als feststehend für künftige Geschlechter gedacht, gehofft, verehrt sein sollten, sind lange Zeit hindurch nichts mehr gewesen, als Adler auf der Vogelstange, von welcher Jeder nach Belieben, und vor Allem unter dem Beifall Derer, welche sie aufgesteckt hatten, ein Stück wieder herabschoss. Man liess ausser Acht, dass gelegentlich auch die Krone getroffen werden konnte, und dass jeden Falles bei dem häufigen Auseinandernehmen und Zusammenfügen das Stück immer lockerer werden musste. Namentlich das in den preussischen Kammern während sieben unseliger Jahre vor sich Gehende machte den Eindruck einer öffentlichen Versteigerung, in welcher ein lästiger Gegenstand, etwa ein Vagantenkind, an den Wenigstnehmenden abgelassen wird. Selbst die feierliche Beschwörung einer Verfassung hatte fast nur den Werth einer vorläufigen Punktation, also eines leidlich bereinigten Ausganges für neue, in ihren Ergebnissen noch ganz unberechenbare Unterhandlungen. Gab es doch sogar Staatsmänner, welche eine völlige Theorie des Meineides für solche Fälle bereit und bis zum Cäremoniel der Handlung ausgearbeitet hatten. Auf diesem Wege ist man denn glücklich dahin gelangt, dass das Bewusstsein des Bleibenden, das Vertrauen in die Zukunft, der Glaube an ehrliche Absicht schwere Einbusse erlitten hat.

Dieser Zustand hat nun aber vor Allem in tausend Fällen die übelsten materiellen Folgen. Wie konnte eine folgewichtige, überlegte und ausgearbeitete Gesetzgebung entstehen bei einer beständigen Aenderung in den Grundlagen? Heute Geschworene, Habeascorpus-Acte, Sicherheit des Hauses; morgen vorläufige Erlaubniss zur Verletzung in Folge eines Kriegszustandes; übermorgen eine sogenannt bleibende Gesetzgebung, welche wieder Richtercollegien und polizeiliche Wahrscheinlichkeitsmaassregeln zulässt. Voriges Jahr diese Gemeindeordnung, dieses Jahr eine zweite, wahrscheinlich über's Jahr eine dritte. Auf einem Landtage Sonderung von Hausgut und Staatsbesitz; auf dem nächsten Wiedervereinigung. Bald Auflösung aller gebundenen Vermögen, bald Stiftung von Fideicommissen und Grossgütern als Bedingung einer staatlichen Stellung. Zu einer Zeit bitten Berechtigte flehentlich um billige Ablösung der ihnen zustehenden unzeitgemässen Rechte, zu einer andern beklagen sich Dieselben über die Gewähr ihres Verlangens als über einen himmelschreienden Raub; und in beiden Fällen finden sie Gehör beim Staate. Wahre «dissolving views», bei denen man hinten die noch unbestimmten Umrisse des Apoll von Belvedere schon durchsieht, während vorne und darüber ein Meerungethüm verschwindet. Natürlich steht aber alle diese Gesetzgebung in der Luft und ohne organischen Zusammenhang,

sowie ohne Ausbildung im Einzelnen. Dazu ist ja keine Zeit. Was ist das nun aber für eine Lage für den Beamten, der zur Ausführung verdammt ist! Wie übel ist der Bürger daran, dem ganz wüst im Kopf wird von all den Befehlen und Gegenbefehlen, und der sich gar nicht mehr im Staate einzurichten weiss! Wer kann jetzt sagen, was er eigentlich thut, wenn er ein Gut kauft, ein Recht ablösen lässt, ein Testament macht? Und nicht etwa der Magnat also, auch der Bauer. Von dem nutzlosen Aufwande an Zeit, also an Geld, welchen das immer wieder Lernen und Umlernen verursacht, und der wahrlich gar nicht unbedeutend ist, will ich gar nicht einmal reden.

Und glücklich, wenn diess noch das Schlimmste wäre. Allein offenbar sind die sittlichen Verwüstungen, welche dieser Zustand der Dinge angerichtet hat und noch immer weiter anrichtet, noch weit bedenklicher.

Mit Grauen und Betrübniss sehe ich rings um mich, bei Höheren und Niederen, bei Gebildeten und Ungebildeten, dass der Glaube an den Staat die tiefsten Erschütterungen erfahren hat. Sonst war denn doch, wenn man auch etwa mit der einzelnen Maassregel oder mit dem einzelnen Menschen unzufrieden war, eine Achtung gegen den Staat, gegen seine feste Masse, seinen starken Willen. Es war der «rocher de bronce», an den man sich hielt, weil er vorhielt; jeden Falles, um nicht an ihm zerschellt zu werden. Bei Planen für das ganze Leben wurde das Bestehen und die Kraft des Staates, als sich von selbst verstehend, vorausgesetzt, und darnach gerechnet und gehandelt. Auch war Achtung vor der Weisheit seines Wollens und Handelns, Glauben daran. Es musste schon ein kecker Mann sein, und jeden Falles ein Unterrichteter, welcher sich eines abweichenden Systemes, einer umfassenden und tiefgehenden Kritik vermass. Diess ist ganz anders geworden. Und es ist kein Wunder. Wie kann Glauben bestehen an Jemand, der selbst nicht weiss, was er will, der beständig ändert, was er kaum selbst geschaffen hat, der kein Vertrauen in sich selbst hat, der nicht die entfernteste Sicherheit darbietet, dass irgend etwas Bestimmtes, ja irgend etwas überhaupt in einiger Zeit noch bestehe? Zu wem ich aber kein Vertrauen habe, an wen ich nicht glaube, auf den stelle ich auch nichts, an dem hänge ich nicht, für den setze ich nichts ein. Es gehört bei der Selbstsucht und der Feigheit der meisten Menschen, selbst unter den besten Verhältnissen, schon Vieles dazu, um die Menge wirklich zu Opfern und zu zähem Aushalten an einem Gedankending, wie der Staat ist, zu vermögen. In der Hauptsache treibt sie mehr ein dunkles Gefühl; sie können sich das Gewohnte, als Höchstes und Unerschütterliches Betrachtete, nicht beschädigt und angegriffen denken. Sie vertheidigen im Staate ihre eigene Daseinsgewohnheit und einen inneren nothwendigen Halt in Zweifel und Noth. Davon kann nun aber gar nicht mehr die Rede sein. Anstatt der sichernden, dem Gefühle des eigenen Bestehens nothwendigen Festigkeit ist ja der Staat in ein Schwanken gekommen,

welches bald Abneigung und Missachtung erweckt, bald Furcht, unter der Ruine verschüttet zu werden. An einer Gallerte hält sich Keiner. Warum anders sehen wir Alle mit solcher Besorgniss in die Zukunft, als weil wir keine Ahnung davon haben, wann, wie und wo der Staat endlich stehen bleiben wird; ob nicht vielleicht den sich drehenden, und mit ihm die ganze Gesittigung, ein zufälliger Stoss über den Haufen wirft? Wir haben kein Vertrauen in die Zukunft, weil wir kein Vertrauen in den Staat haben, weder in seine Kraft, noch in seine Weisheit, noch in seinen Willen, noch selbst in seinen Bestand. Das aber ist trostlos.

Der Schaden aber ist um so grösser, als wir uns nicht verhehlen können, dass nicht blos an das Gedankenwesen des Staates, sondern dass auch an die sichtbaren Träger des Gedankens und der Macht der Glaube sehr geschwächt ist. Ich untersuche jetzt nicht Schuld oder Unglück, bemühe mich nicht, die Persönlichkeiten und damit zusammenhängende Ursachen zu erfassen, sondern halte mich an die Thatsache. Diese aber ist leider nur allzu wahr. Was der Rheinbund durch äussere Gewalt begonnen hatte, ist in den letzten Jahrzehnten durch die innern Vorgänge in den deutschen Staaten vollendet worden. Der Nimbus, noch mehr, der Glaube an das Fürstenthum ist bei einem grossen Theile der Nation sehr verblasst. Diess aber ist sehr schlimm, weil eine bleibende Lücke. Ewig wahr ist nämlich Göthe's Wort, dass wir zwar zur Ueberzeugung, nicht aber zum Glauben zurückkehren können. — Wie gesagt, ich klage keinen Einzelnen an; ich kann menschlich Vieles begreifen: aber täuschen kann ich mich beim besten Willen darüber nicht, dass in Deutschland weit und breit eine grosse Veränderung im früheren Verhalten zum monarchischen Principe eingetreten ist. Und nicht etwa nur bei der bewusst demokratischen Partei, sondern in viel weiterem Kreise, wennschon mit Abschattungen. Auch unter Denen, welchen der Gedanke an die Republik an sich ein Gräuel ist, weil sie Pöbelherrschaft, Verarmung, Umsturz aller bürgerlichen Ordnung, schliesslich selbst Communismus davon erwarten, weil ihnen Frankreich ein warnendes Beispiel ist, weil sie persönliche Einbussen bei einer Veränderung befürchten: auch unter Solchen ist doch nur allzu oft keine lebendige Anhänglichkeit gegen das Fürstenthum. Und wäre es noch Abneigung gegen bestimmte Personen, so liesse es sich ertragen. Personen wechseln, und mit dem Thronfolger ging sonst immer ein Frühlingsmorgen auf. Aber die Gleichgültigkeit und die Hoffnungslosigkeit betrifft die Sache. Der Ursachen sind mehrere. Vor Allem hat, und zwar in etwa gleichem Grade, geschadet das überstürzte und bestürzte Nachgeben im März 1848, und das Zurückkommen auf Bewilligungen und Wort seit 1849. Man könne Beides nicht, so ist die Ansicht, den zufälligen Persönlichkeiten zuschreiben, da diese unter sich sehr verschieden seien; sondern man habe der Institution Tugenden zugeschrieben, die sie nicht besitze, wie jetzt die Erfahrung

bewiesen habe. Unter den bittersten Tadlern sind gerade Solche, welche nichts sehnlicher wünschen, als auf fürstliche Entschlossenheit, Voraussicht und Zuverlässigkeit rechnen zu dürfen, namentlich in den Stürmen, denen man sichtbar entgegengehe. Die Einen behaupten nämlich, im Jahre 1848 unvertheidigt aufgegeben worden zu sein; wer ihnen gegen Wiederholung Sicherheit leiste? Andere hat die Wiederentziehung der so lange angestrebten, entschieden verweigerten und dann plötzlich in vollem Maasse und selbst im Uebermaasse hingegebenen Freiheitsrechte mit einem tiefen Misstrauen auch für künftig erfüllt. Da braucht es denn nur noch einen einzelnen Zwingherrn unter so grosser Zahl, so wie ein ungestörtes Gebahrenlassen desselben von Seiten der übrigen wenn schon weit besseren Regierungen, und die Verurtheilung ist fertig, selbst für den Gedanken an sich. Dass in allem Diesem viel Falsches und Uebertriebenes ist, und dass man dabei den auch gegen die Fürsten vielfach verübten Frevel ganz vergisst, ist wahr, ändert aber nichts an der Thatsache. — Eine weitere Ursache der itzigen Verstimmung gegen das Fürstenthum ist die Ueberzeugung, dass dasselbe ein wesentliches Hinderniss für eine einheitlichere Verfassung Deutschlands sei. Das Bedürfniss eines Organismus, welcher uns erlaubt zu sein, was wir wirklich sind, nämlich eine grosse Nation; welcher uns auch wirklich und nicht blos den Worten nach schützt gegen fremde Raublust und gegen übermüthiges Herabsehen Solcher, die wir unter uns wissen an Sittlichkeit und Bildung; welche uns freie Bewegung im Innern gestattet; welche sowohl Erröthen als Verluste erspart: der Drang nach einem solchen Zustande der Dinge, sage ich, ist so allgemein verbreitet, so tief selbst in die Masse des Volkes gedrungen, dass mit grösster Ungeduld auf Alles hingeblickt wird, was der Verwirklichung im Wege steht. Dessen ist nun freilich sehr viel. Allein das Vorhandensein der zahlreichen fürstlichen Stellungen ist keine der geringsten Schwierigkeiten, jeden Falles diejenige, welche der Menge am meisten einleuchtet. Und die Erfahrungen von 1848 an bis zu den Dresdner Conferenzen und zur einfachen Wiederbelebung des so eben noch für völlig unhaltbar erklärten Bundestages, so wie die unseeligen Eifersüchteleien und die kurzsichtige Selbstsucht bei den drohendsten Gefahren im Jahre 1859, haben auch die Denkenderen und Unterrichteteren darüber belehrt, dass nicht blos der Dualismus der beiden grossen Staaten und das Verhältniss zu dem nichtdeutschen Theile Oesterreichs mächtig im Wege liegen, sondern auch das, an sich freilich ganz begreifliche, Souveränetätsgefühl der Fürsten, welche sich genügenden Einräumungen an eine Gesammtgewalt widersetzen. Man ist sich klar geworden, dass die Bildung eines Bundesstaates bisher nur in Republiken gelungen ist, weil hier die Beschränkung der einzelnen örtlichen Regierungen keine wesentlichen Hindernisse findet bei dem Inhaber der Staatsgewalt, dem Volke, dessen

Rechte und Einfluss dadurch nicht vermindert werden, ob es Beauftragte zu zwei Behörden mit getheilten Befugnissen sendet oder nur zu Einer. Die Möglichkeit einen Bnndesstaat zu bilden, ist aber für Viele die Bedingung jeglicher Hoffnung auf einen besseren Zustand.

Damit ist denn aber auch das fernere nnläugbare Uebel, das weit verbreitete Missvergnügen, erklärt. Ich glaube in der That nicht, dass irgend Jemand in Deutschland mit den staatlichen Zuständen ganz zufrieden ist. Sieht man auch ganz ab von jenen unglücklichen einzelnen Ländern, in welchen die Regierung sich systematisch mit den Gefühlen und den positiven, sowie natürlichen Rechten der Bevölkerung in Widerspruch setzt und sich Verletzung und Plage zur Aufgabe gesetzt zu haben scheint: so ist eine allgemeine Missstimmung unverkennbar. Dieselbe äussert sich freilich je nach Charakter und Auffassung verschieden. — Bei den einen herrscht giftige Erbitterung, und zwar möchte der Grad derselben im vollen Verhältnisse stehen zu dem Grade der demokratischen Gesinnung. Man kann hier gelegentlich Gesinnungen hören, vor deren Verwirklichung der Himmel uns Alle schützen möge. — Bei Andern ist ein Ekel an allem staatlichen Leben eingetreten, hervorgegangen aus Hoffnungslosigkeit. Es ist diess die grosse Masse der mittleren Stände, welche früher das Heer des constitutionellen Liberalismus bildeten. Diese lassen, ohne eine Miene zu verziehen, Alles gehen, wie es eben gehen will. Das, was sie früher erzielen wollten und wozu sie mitwirkten, ist nur zum geringsten Theile erreicht worden; anstatt nun durch Beharrlichkeit und durch eigene bürgerliche Ausbildung den Erfolg allmälig zu sichern, sind sie zu der trostlosen Ansicht gekommen, dass Deutschland zu einem unverbesserlichen Zustande verurtheilt und jede Bemühung um ein kräftiges und ehrenvolles Staatsleben thörigt, von einem verständigen Manne zu meiden sei. Man spricht nun wohl von einer nothwendigen Erschlaffung nach der Ueberreizung, und man weiss es zu rühmen, dass der Bürger wieder zu seinen eigenen Angelegenheiten zurückgekehrt sei. Ich gestehe, diese Stumpfheit anders und aus weit üblerem Gesichtspunkte anzusehen. Es wäre ein gewaltiger Irrthum, eine solche verdrüssliche und banausische Masse für zuverlässig zu erachten. Und wenn Deutschland, was denn doch alle Tage geschehen kann, sich mächtig bedroht sähe von Westen oder von Osten, vielleicht von beiden Seiten zugleich, so würde man es sehr zu beklagen haben, als sittlichen Rückhalt für die amtlichen Streitkräfte nur Gleichgültigkeit zu haben. Glaubt man etwa, der Feind wisse diesen Zustand nicht auch, rechne nicht auf ihn? — Ferner begegnen wir, und namentlich bei Häuptern der früheren Kammeroppositionen und der Bewegung von 1848, einer wegwerfenden Verachtung gegen die jetzige Richtung und Leitung der Dinge, gepaart mit Selbstvorwürfen über Mangel an entschiedenem Handeln und einem, nicht viel Freundliches unter Umständen versprechen-

den, offenen Eingeständnisse begangener politischer Fehler. Bei manchen von ihnen, so wie bei einem guten Theile der Demokraten, ist die Unzufriedenheit bereits zum völligen Pessimismus ausgebildet. Allerdings besteht zwischen diesen beiden Parteien immer noch eine offene Spaltung. Den Altliberalen ist die Rohheit und Unfähigkeit der Demokraten zuwider; diese missachten jene dagegen als Schwächlinge und hassen sie als die am Misslingen der Bewegung von 1848 Schuld Tragenden. Allein auch bei diesem Hader gewinnen die herrschenden Gewalten nichts; in der Unzufriedenheit mit ihnen und mit ihrem Gebahren sind alle einig. — Ist aber etwa die aristokratische und die reaktionäre Klasse zufrieden? Keineswegs, zu einer Wiedergewinnung der Bevorrechtungen, welche sie seit Anfang dieses Jahrhunderts bei verschiedenen Gelegenheiten verloren hat, ist nicht die geringste Aussicht, so wenig auch eine freie und nationale Gestaltung der Dinge Fortschritte macht. Der moderne Staat ist der Erbe dieser Rechte geworden, und dieser giebt sie nicht wieder heraus. Das Beamtenthum, welches ihn vertritt, handhabt die Gleichheit der Pflichten und Lasten mit der ganzen Macht der Gesetze nach wie vor, und sieht sich als der einzige Träger der Einsicht und des Handelns des Staates an; seine Formen sind nicht geschmeidiger geworden. Unzweifelhaft trägt die Aristokratie selbst einen grossen Theil der Schuld ihrer gegenwärtigen falschen Stellung. Anstatt sich, in richtigem Begreifen der veränderten Gesittigungsrichtung, an die Spitze des unabhängigen Staatsbürgerthums zu stellen und durch ausnahmsweise Leistungen den Besitz von ausnahmsweisen Bevorzugungen zu rechtfertigen, ist sie zu einem engherzigen und verletzenden Junkerthum zusammengeschrumpft. Der Hass, welchen sie gegen die bestehende Ordnung zur Schau trägt, wird ihr reichlich zurückgegeben, und nicht blos von Denen, gegen welche ihre Abneigung zunächst gerichtet ist. Allein, wie und warum dem immer so sei, jeden Falles ist auch in dieser Schichte der Gesellschaft Unzufriedenheit. — Die einzige Ausnahme von diesem allgemeinen Zustande der Verstimmung scheint Preussen zu bilden seit dem Umschwunge, welcher durch den Personenwechsel im Jahre 1858 eingetreten ist. Hier bietet sich zunächst der erfreuliche Anblick einer Zufriedenheit der weitüberwiegenden Mehrzahl der Bevölkerung mit dem Regierungssysteme, einer Hoffnung und eines Eifers. Sicherlich ist diess von grosser Bedeutung, an sich und als Beispiel, — wenn es in wirklichen Zuständen begründet ist und bleibt. Allein hierfür ist, es sei gestattet diess offen zu sagen, noch keine Sicherstellung. Ganz abgesehen auch davon, dass das Glück der ersten Flitterwochen einer neuen Regierung nirgends in der Welt ein Beweis für eine fortdauernde gegenseitige Zufriedenheit abgeben kann: ist hier noch ein besonderer Grund zu bedenken. Wenn Eine Persönlichkeit einen völligen Umschwung bis in die Grundlagen des Staatslebens bewerkstelligen kann, so

vermag natürlich auch eine einzige Persönlichkeit entgegengesetzte Zustände hervorzurufen. Wo bleibt hier die Verlässigkeit? Eine Verfassung, mit welcher eben noch ein keckes Spiel getrieben wurde, hat desshalb noch keine festen Wurzeln getrieben, weil sie im Augenblicke nicht mehr angegriffen wird. Gesetzliche staatsbürgerliche Freiheit besteht nur da in der Wirklichkeit, wo sie in die Sinnesweise des ganzen Volkes übergegangen ist; diess aber wird nicht geschenkt, sondern muss errungen und dann allmälig eingelebt werden. Das preussische Junkerthum mag über Nacht unmächtig geworden sein; allein es ist nichts weniger als vernichtet oder verwandelt. Ebenso verhält es sich mit der geistlichen Dummheit und Heuchelei. Am wenigsten ist die ruhmredige Selbstzufriedenheit ein gutes Anzeichen, da die Vergangenheit so wenige Berechtigung dazu nachweist, desshalb aber auch so geringe Sicherheit für künftige Festigkeit vorliegt. Es wird ein grosses Glück für Preussen und für ganz Deutschland sein, wenn sich nicht die üblen, sondern die günstigen Möglichkeiten in dem grössten deutschen Staate erfüllen; allein diess Alles steht noch dahin, und jeden Falles ist für das übrige Deutschland bis itzt keine Verbesserung der Zustände erwachsen und kein Grund der Unzufriedenheit beseitigt.

Wollen Sie etwa die thatsächliche Richtigkeit dieser Schilderung läugnen? Wahrlich, nichts wäre mir lieber, als eines ungerechtfertigten Schwarzsehens überführt zu werden. Allein sehen und hören Sie sich einmal um. Wenn denn aber die Zustände von Deutschland, in den einzelnen deutschen Staaten so sind, wie ich sie annehme und eben angedeutet habe, so werden Sie auch zugeben müssen, dass die Grundlagen, auf die gebaut werden soll, sich nichts weniger als erfreulich anlassen.

II.

Ich habe noch keine Nachricht darüber, mein verehrter Freund, ob Sie meine Ansicht über den Thatbestand unserer gegenwärtigen Zustände theilen; ich hoffe es aber. Es mag sein, dass die Schilderung nicht im diplomatischen Style gehalten ist; ich entschuldige mich aber nicht darüber. Es gibt Dinge, bei deren Ueberdenkung Jedem das Herz übergeht, der eines hat.

Glauben Sie jedoch nicht, dass ich mich einer dumpfen Verzweiflung hingebe. Diess wäre eben so thöricht als unmännlich. Damit, dass man wimmernd die Hände ringt, wird nichts gebessert; das mag höchstens dem Tode gegenüber gestattet sein, dem doch seine Beute durch kein menschliches Handeln mehr entrissen werden kann. Und auch damit ist nicht geholfen, dass man sich stolz in die Falten seiner höhern Einsicht hüllt, und dem kommenden Unglück unerschrocken, aber unthätig in's Auge schaut. Lassen Sie mich gestehen, dass ich die römischen Senatoren, welche in ihren curulischen Stühlen die Gallier erwarteten, nie sehr bewundert habe. —

Unsere Aufgabe ist vielmehr, zu handeln, damit es besser werde. Zum Verzweifeln ist es immer noch Zeit, wenn Alles fehlgeschlagen hat, gar kein rettender Gedanke mehr übrig ist.

So weit ist es aber denn doch, Gottlob, noch nicht.

Aber allerdings, gehandelt, gebessert muss werden, und zwar rasch, nachhaltig, durchgreifend, sonst sind wir verloren. Es wäre Straussenpolitik, nicht zu sehen, dass, wenn nicht eine wesentliche Umwandlung auch im Innern der einzelnen Staaten bewerkstelligt wird, Deutschland grossem Unheile entgegengeht. Es droht nämlich von zwei Seiten Gefahr. — Einmal eine äussere. Deutschland ist von Westen und von Osten in seiner staatlichen Bedeutung, wo nicht gar in seinem Bestande bedroht. Mit Frankreich muss es, diess liegt in den Zuständen dieses unruhigen und übermüthigen Volkes und seiner auf die Volksgunst gestellten Herrscher, früher oder später zum Bruche und namentlich zum Kampfe um das Rheinland kommen, sei es nun, dass die napoleonischen Gelüste und Vorbilder, überdiess gedrängt durch ein beute- und beförderungssüchtiges Prätorianerthum, nach dem ungerechten Besitze drängen, sei es, dass irgend eine andere französische Regierung sich durch diesen Plan volksthümlich machen und gährende Bestandtheile ausstossen will. Ein solcher Kampf des getheiltesten Landes mit dem einheitlichsten ist aber kein Kinderspiel. Man weist freilich hin auf die Hülfe von England, welches Belgien nicht an Frankreich kommen lassen könne; man denkt jedenfalls mit Conscription, Landwehr und neuen Staatsschulden dem Feinde gewachsen zu sein. Jene Hülfe kann aber fehlen, entweder weil anderwärts in Anspruch genommen, oder weil verweigert von Kurzsichtigkeit und enger Selbstsucht. Unsere eigene Kraft aber möchte ich nicht überschätzen, namentlich gar, wenn sie wegen eines gleichzeitigen Angriffes von Osten her getheilt werden müsste. Eine solche Verbindung des östlichen und des westlichen Nachbars zur Niederhaltung, wo nicht gar zur Zerstücklung Deutschlands, ist aber nichts weniger als unwahrscheinlich; sie ist vielleicht nur allzunahe. Um den Preis einer Ueberlassung des türkischen Reiches gestattet Russland leicht eine Vergrösserung Frankreichs auf Deutschlands Kosten und hilft wohl dazu. Regungen politischer Sittlichkeit halten jeden Falles von einem solchen Bunde nicht ab. Auch der östliche Feind aber ist, selbst allein stehend, nicht gering zu achten. Schwächen auch die lähmenden Entfernungen und der geringe innere Wohlstand seine Macht, so besitzt er durch den tief nach Deutschland einspringenden polnischen Winkel und durch seine, uns wenigstens unendlich überlegene, Kriegsflotte drohende Angriffsmittel. Allerdings ist auch in diesem schlimmsten Falle Deutschland noch nicht mit Nothwendigkeit verloren; aber sicherlich kann es ausreichende Hülfe nur finden in einer begeisterten, opferbereiten Theilnahme des ganzen Volkes. Diese jedoch kann, namentlich nachhaltig, nicht erwartet werden zur Auf-

rechterhaltung von Zuständen, welche einer weitverbreiteten Missbilligung verfallen sind. Es mag vielleicht bei dem ersten Heranziehen der Gefahr ein tapferer Entschluss aufflammen, die fremde Unsittlichkeit und Unverschämtheit mag Zorn und Widerwillen erregen: allein wenn dann die Opfer wirklich gebracht werden müssen, von welchen es sich ohne Beschwerde mit Begeisterung reden liess, dann ist zu fürchten, dass die erkältenden Fragen sich durcharbeiten: ob denn auch das Bestehende verdiene mit solchem Aufwande an Gut und Blut vertheidigt zu werden? ob mit Recht Forderungen an Die gestellt werden können, welchen beharrlich das Billigste versagt worden sei? Das deutsche Volk hat nicht das unklare Gefühl, welches zur Vertheidigung des «heiligen» Russland aufgeregt werden kann, nicht den empörten Abscheu des Franzosen gegen eine feindliche Betretung des vaterländischen Bodens; aber es könnte den englischen unbeugsamen Entschluss haben, bis zum letzten Mann das eigene Recht und Haus zu vertheidigen. Hierzu gehörte jedoch auch eine englische Zufriedenheit, um so zu reden vollständige Sättigung mit den einheimischen Zuständen. — Zweitens aber liegt eine, freilich nach Art und Zeit unbestimmtere, aber desshalb nicht minder wirkliche Gefahr darin, dass früher oder später eine Bewegung im Innern entstehen kann. Der Anstoss mag, wie im Jahre 1848, zunächst vom Auslande kommen; er kann aber auch im Innern Deutschlands ausbrechen. An gewissen Orten lässt man es ja an Veranlassungen nicht fehlen. Es ist wahr, die Verhältnisse sind itzt günstiger für die Aufrechthaltung des Bestehenden, als im März 1848, weil eines Theiles die Regierungen gerüstet, zum Handeln entschlossen, in den Mitteln zur Unterdrückung von Aufständen erfahren sind, andern Theils aber anerkannte Häupter einer Bewegung kaum etwa noch bei der demokratischen Partei bestehen, diese aber zunächst noch entschiedenen Widerwillen bei den Altliberalen fände, überdiess kein von Allen anerkanntes Ziel jetzt mehr besteht, wie es damals die Gründung eines Parlamentes war. Auch ich bin daher überzeugt, dass von einem gleichen Kartenhaus-ähnlichen Umfallen aller bestehenden Gewalten nicht wieder die Rede sein wird, wie 1848. Dabei aber kommen in die andere Wagschale neue Beschwerden, (weil nicht blos über Vorenthalten, sondern über Wiederentziehen geklagt wird,) in einzelnen Landstrichen bitterster Hass, das Vorhandensein einer demokratischen Partei, die gänzliche Beseitigung der früheren gemässigten Führer und Zwecke. Eine neue Bewegung in Deutschland würde somit grossen Widerstand finden, aber auch, fürchte ich, ganz anders schrecklich auftreten. Welcher menschliche Verstand möchte aber für einen solchen Fall die Grösse, die Ausdehnung, die Dauer des Unglückes bemessen wollen? Nur die Zustände zu Anfang des siebzehnten Jahrhunderts können hier einen Vergleichungspunkt abgeben. Dann ist aber auch der dreissigjährige Krieg der Maassstab der Uebel. Die Aehnlichkeiten sind in der That

schlagend und schreckend, namentlich auch in dem Verhalten des Auslandes. Nur freilich sind andere Namen einzusetzen; austatt Rom und Madrid wäre es Petersburg, statt Schweden vielleicht Sardinien. Frankreich bliebe.

Wo aber ist die Hülfe zu suchen? In welchen Lebenskreisen soll gehandelt werden, um den Gefahren ganz zu begegnen, oder wenigstens auf sie gerüstet zu sein?

Ich habe mir freilich dadurch, dass ich die Bundeseinrichtungen aus dem Kreise unserer Besprechungen ausgeschlossen habe, die Erörterung des hauptsächlichsten Mittels untersagt. Es ist einleuchtend, dass in Deutschland ein auch nur leidlicher politischer Zustand nicht bestehen kann, wenn nicht die Gesammtverfassung befriedigender ist; und zwar gilt diess sowohl im Verhältnisse zum Auslande, als für das innere Staatsleben. Gott aber weiss es, wie weit wir hier noch vom Ziele auch der bescheidensten Ansprüche sind. Ich halte jedoch meinen Entschluss fest, dieses Gebiet nicht zu betreten. Damit, dass hier Vieles und Wichtiges, ja Alles noch zu thun ist, ist natürlich nicht ausgeschlossen, dass nicht auch in andern Verhältnissen gewirkt und gebessert werden kann und muss. Neben der wesentlichen Wichtigkeit des Gesammtzustandes bleibt immer auch noch die Ordnung im Innern der einzelnen Staaten eine unerlässliche Bedingung der Sicherheit, weil der Zufriedenheit.

Es ist ein bekannter, wenn schon oft nicht befolgter, Satz, dass man nicht, medicinischen Pfuschern gleich, bei Staatsübeln an den Symptomen kuriren soll, anstatt die Ursachen zu untersuchen und diese zu heben. Ich will dieser Lehre folgen und alle Maassregeln von vornherein bei Seite schieben, welche nur gegen Folgen, nicht aber gegen die Gründe unserer Zustände gerichtet wären. Solche Maassregeln sind vielleicht an sich ganz richtig und nothwendig, weil auch eine böse Folge, wenn sie einmal Dasein gewonnen hat, nicht geduldet werden darf. Aber diess ist eine Sache für sich und macht das Handeln in der Hauptsache nicht überflüssig. Ein Geschwür, welches durch böse Säfte erzeugt ist, muss allerdings geöffnet und vielleicht ausgebrannt werden; allein der tüchtige Arzt wird hauptsächlich die Säfte zu verbessern suchen.

Ich werde demnach, mein Freund, Sie in meinen folgenden Mittheilungen nicht mit Anstalten zur Verhinderung oder Bestrafung einzelner Missbräuche oder Missstände, also mit Vorschlägen gegen die schlechte Presse, gegen das Vereins- und Versammlungswesen, oder mit Gesetzentwürfen über die Behandlung der politischen Prozesse behelligen. Mit solchen Mitteln kommen wir nicht vom Flecke; sie sind, wenn sie als die einzigen Vorkehrungsmaassregeln dienen sollen, nur ein Armuthszeugniss, welches Gesetzgeber und Staatsmänner ihrem Verständnisse der wahren Ursachen des Uebels ausstellen, oder gar ein stillschweigendes Eingeständniss bösen

Willens, welcher keine Verbesserung des eigentlichen Uebels verlangt, vielleicht selbst seinen Vortheil darin findet.

Ich bitte dabei übrigens, mich nicht misszuverstehen. Vollkommen erkenne ich an, dass durch schlechte Presse, durch Klubwesen und durch Wühlen und Hetzen in Volksversammlungen schon viel Uebels in der Welt und insbesondere in Deutschland geschehen ist; ich bin vollständig damit einverstanden, dass durch die Feigheit oder die Mitschuld von Geschwornen einige schandbare Lossprechungen erfolgt sind. Auch gehöre ich wahrlich nicht zu den Pinseln oder Heuchlern, welche von einer verständigen und sittlichen Pressgesetzgebung durch das Gerede abhalten wollen, es bedürfe keiner staatlichen Maassregeln gegen Pressvergehen, die Presse selbst bringe die Hülfe, sie sei die Lanze des Achill, welche verwunde und heile; welche die Unmöglichkeit, neben einer ausgebildeten Kluborganisation zu regieren, durch die Hindeutung beseitigt glauben, dass ja auch Vereine in conservativer Richtung möglich seien; oder welche kein anderes Mittel gegen die Aufforderungen zu Mord und Aufruhr in einer Pfingstweideversammlung einräumen, als eine nachhinkende Klage gegen den einen oder den andern allzu plumpen Redner. Nein, der Staat, die Gesellschaft und die Einzelnen müssen wirksam geschützt werden gegen die Untergrabung jedes Rechtes und gegen bübische Verhöhnungen; den Behörden darf nicht die lächerliche Rolle zufallen, nur die Lust zur Verhütung oder Abrügung von Gesetzwidrigkeiten zeigen, nicht aber einen Erfolg herbeiführen zu können. Ich bin also nicht nur für Strafen und für unmittelbares Einschreiten, sondern auch, und sogar vorzugsweise, für Vorbeugungsmittel (mit einziger Ausnahme der Censur, weil diese ein dummes Mittel ist). Im Zweifel will ich sogar weit lieber eine Uebersehreitung der Rechte des Staates, als eine unverständige Straflosigkeit. — Allein trotz dieses Einverständnisses bin ich doch immer weit entfernt gewesen, in den genannten Uebeln die eigentliche Ursache des Missvergnügens und der schlimmen Zustände, sei es in den Jahren 1848 und 49 sei es zu jeder andern Zeit, zu sehen; und ich kann also auch itzt in einer noch so richtigen Bekämpfung kein Mittel zu der von mir gesuchten Gesundung erkennen. Jener ganze Unfug war vielmehr eine Folge der allgemeinen Zerrüttung im Staatskörper; und wenn er etwa heute, bei einem Nachlasse der Regierungsfaust, schlimmer emporwuchern sollte als je, so würde wenigstens ich diess eben auch nur als eine Folge indessen noch übler gewordener allgemeiner Zustände ansehen. Man stelle ein gesundes staatliches Leben, damit aber Zufriedenheit her, dann findet der Mordbrand der Klubisten und nomadischen Literaten keinen feuerfangenden Stoff, oder wird wenigstens Verbrechen und Niederträchtigkeit mit leichter Mühe, weil mit allgemeiner Zustimmung, niedergeschlagen. Die englische Regierung mag nach Belieben schreiben und reden lassen, denn es macht dort keinen

gefährlichen Eindruck. Und wenige Vorfälle sind für mich so belehrend gewesen, als jenes Wegschmelzen des grossen Chartistenaufzuges vor den zweimalhunderttausend Bürgern, welche sich die Strassen Londons entlang als freiwillige Hülfsbeamten der öffentlichen Ordnung aufstellten. Solches ist die Macht einer entschiedenen öffentlichen Meinung und einer männlichen Haltung Aller; aber diese sind nur zu erwarten und möglich bei einem Volke, welches zufrieden ist mit seinem Zustande.

Meine Aufgabe ist also zunächst, die *wahren* Gründe unserer unglücklichen öffentlichen Zustände in Deutschland zu suchen.

III.

Ich bitte Sie, lieber Freund, um eine einstweilige Zügelung der satyrischen Laune, welche sich vielleicht bei Ihnen regen wird, wenn ich Ihnen jetzt sage, worin ich den wahren Grund unserer schlimmen staatlichen Zustände finde. Ich schmeichle mir, Ihnen im weitern Verlaufe zu zeigen, dass meine Erklärung doch nicht so platt ist, als sie auf den ersten Anblick vielleicht scheinen mag.

Meiner Ueberzeugung gemäss ist nämlich (immer natürlich mit Vorbehalt des bedeutenden Antheils, welcher auf die Gesammtverfassung Deutschlands fällt) das Unheil zurückzuführen auf das *Misslingen des constitutionellen Systemes, sowie es bei uns aufgefasst* und *gehandhabt worden ist.*

Diess ist freilich in seiner Allgemeinheit kein sehr neuer Satz; und dennoch habe ich denselben in seiner richtigen Auffassung und in seinem ganzen Zusammenhange erst begriffen bei immer wiederholtem Nachdenken über das Erlebte und das Bevorstehende. Wenn ich dabei allerdings theilweise auf Meinungsgenossen stiess, so konnte ich doch im Wesentlichen mit keinem übereinstimmen, und nicht selten gingen unsere Wege nur eine Zeit lang zusammen, dann aber in gerade entgegengesetzten Richtungen auseinander. Beziehungsweise wenigstens darf ich meine Theorie für mein Eigenthum halten.

Gestatten Sie mir, dass ich Ihnen für heute nur angebe, wie ich meinen obigen Satz *nicht* verstehe, und mit wem Sie mich also *nicht* zusammenwerfen dürfen.

Vor Allem verwahre ich mich dagegen, dass ich zu den Anhängern des unbeschränkten Fürstenthumes gehöre, weder zu den ganz einfachen und ehrlichen, noch zu den gleissnerischen, welche einen Schein von Volkseinfluss aber ohne alle Wirklichkeit gestatten wollen, etwa berathende Stände, Notabelneinberufungen, u. dgl. Das Fehlschlagen des bisherigen Gebahrens finde ich nämlich keineswegs darin begründet, dass das Volk überhaupt zu einer Theilnahme an Staatsgeschäften gar nicht befähigt und der ganze Gedanke

ein unverständiger sei. Nein, auch heute noch erachte ich die Theilnahme eines auf die entsprechende Bildungsstufe gelangten Volkes an den öffentlichen Angelegenheiten und an seinen eigenen Angelegenheiten für ein Recht; und noch heute sehe ich, freilich richtige Einrichtungen vorausgesetzt, in solcher Theilnahme grosse Vortheile. Ich will kein Kapitel und System des allgemeinen Staatsrechtes oder der Politik abschreiben, gehe auch in meiner Begründung der Volksvertretung weder auf die angeblichen Urverträge im Staate, noch auf die Lehre der Gewaltentrennung, noch auf sonstige weithergeholte und durch ihre Künstlichkeit der Ueberzeugung ermangelnde Beweisführungen ein: vielmehr fasse ich die Frage einfach praktisch und menschlich an, und finde so, dass man nicht befugt ist, verständige Männer wie eine Heerde Schaafe zu leiten ohne ihr Wissen, ohne ihren Willen; ferner, dass die Geschichte und die Erfahrung unseres eigenen Lebens dem Königthume kein solches unbedingtes Zeugniss von Einsicht, Uneigennützigkeit und Fürsorge ausgestellt, dass dasselbe billigerweise ein Vertrauensvotum für alle Zeiten und eine ununtersuchte Leitung der allgemeinen Angelegenheiten verlangen könnte. Ueberdies ist es sehr wünschenswerth, dass die Staatszustände nicht blos aus dem Gesichtspunkte der Befehlenden und Empfangenden, sondern auch aus dem der Gehorchenden und Gebenden geprüft werden. Auch ist eine Einrichtung von grösstem Nutzen, welche unabhängigen Männern die offene Aussprechung der thatsächlichen Wahrheit gestattet, dadurch aber die Regierung verhindert, die gesammten öffentlichen Zustände nur in der ihr beliebigen Weise und Färbung darzustellen, vielleicht ein völliges System von Täuschung vorzubereiten und aufrecht zu erhalten. Die Einwendung der Unfähigkeit des Volks zu guten Wahlen beseitige ich, für meine Person, zwar nicht mit der Annahme einer Art von mystischer Inspiration zu diesem Geschäfte; aber ich glaube, dass es gar wohl möglich ist, das Recht zur Bezeichnung der Volksvertreter in verständige Hände zu legen. Von einem allgemeinen Wahlrecht darf dabei freilich keine Rede sein. — Jedenfalls aber muss ich mich nochmals gegen alle blosse Scheinmittel erklären. Erfahrung erzieht zum Manne; und nach allem dem, was die Deutschen in den letzten vierzig, fünfzig Jahren durchlebt haben, ist es geradezu eine Unverschämtheit, sie mit einem Puppenspiele abspeisen zu wollen. Hier muss man mit Figaro fragen: wer denn eigentlich betrogen werden soll? Die Folge einer solchen Missachtung kann nur doppelter Hass sein, wie sich diess z. B. in Frankreich seit der Scheinvertretung von 1852 bei allen Denkenden herausstellt. Und ich wenigstens bin ein viel zu entschiedener Anhänger des erblichen Königthumes, weil einer trefflichen politischen Anstalt, als dass ich sie durch ein so gefährliches Spiel blosstellen möchte. Ein abermaliges Fehlschlagen monarchischer Staatseinrichtungen dürfte es schwer überstehen, namentlich wenn man denselben von Hause aus Hohn und üblen Glauben ansehen könnte.

Zweitens gehöre ich nicht zu Denen, welche zwar nicht im Allgemeinen einer Volksvertretung abgeneigt sind, aber den Deutschen insbesondere die Fähigkeit dazu absprechen. Man pflegt sich zur Begründung dieses wegwerfenden Urtheils hauptsächlich auf zwei Thatsachen zu berufen. Einmal auf die Erfahrungen seit Einführung der constitutionellen Verfassungen in Deutschland, wo sich, je nach der Gestaltung der äusseren Verhältnisse, der Mangel an staatlicher Einsicht oder, in deren Abwesenheit, wenigstens eines Instinktes bald durch überzahme Fügsamkeit und Abwesenheit jeder staatsmännischen Initiative, bald aber, namentlich in den Jahren 1848 und 1849, durch unsinnige Uebertreibungen und Hingebung an die elendesten Schreier gar übel bewiesen habe. Zweitens auf die politische Haltung der Deutschen in Amerika, welche auch dort durch ihre Unterstützung jeder äussersten Partei Mangel an Urtheil und nicht selten — so z. B. seiner Zeit durch ihre Begeisterung für Kossuth, den Dränger alles Deutschen — auch Mangel an Ehre und Selbstgefühl zeigen. Ich läugne diese Thatsachen nicht, aber sie machen mich doch nicht irre. Ich erachte auch die Deutschen eben nicht für vorzugsweise politisch organisirt, allein ich glaube, dass sie gute Ersatzeigenschaften haben. Die angeblichen Erfahrungen im eigenen Lande schlage ich geradezu für nichts an, weil die Dinge gar nicht anders kommen konnten, Niemanden aber ein Vorwurf trifft, wenn er einer Naturnothwendigkeit nachgiebt. Hinsichtlich der Verfassungen war das deutsche Volk durch diese selbst zu einem falschen Gedanken verleitet und in einen falschen Mechanismus gesteckt worden; es war also natürlich, dass es schlecht gieng. (Wie ich diess meine, kann ich erst später deutlich machen.) Die Ueberstürzungen von 1848 aber waren verdiente Folgen einer verkehrten, hinhaltenden, auch das Billige nicht gewährenden Politik. Freilich fiel nun Alles in's andere Extrem; aber ist diess nicht eine psychologische Nothwendigkeit? Für einen Beweis einer Unfähigkeit in normalen Zuständen kann es wahrlich nicht gelten. Was aber die deutschen Amerikaner betrifft, so ist auch deren Benehmen so naturgemäss, dass das Gegentheil ein wahres Wunder wäre. Fast ohne Ausnahme den ungebildetsten Klassen angehörig, auf ihre Zustände im alten Lande mit Hass zurücksehend, weil sie da in Armuth und Uebervölkerung erstickten, vielfach früher von der Schreiberwirthschaft geplagt, dehnen sie sich, möchte ich sagen, in der neuen Weite der Räume und Gesetze mit Wollust, und glauben natürlich nicht genug in ihren Freiheitswünschen thun zu können. Es ist einfach der Gegensatz. Man gebe nur dem Deutschen eine richtig angelegte bürgerliche Freiheit; man versage nicht grundsätzlich das, was die unendliche Mehrzahl verlangt; man richte es im Grossen so ein, dass man sich nicht schämen muss, ein Deutscher zu sein. Es ist so viele Bildung in der Nation, wie in keiner andern; sie hat Rechtsgefühl und Gewissen; dabei ruhige, geduldige

Gemüthsart und keine politische Verdorbenheit. Warum soll mit solchen Elementen eine nützliche und sich selbst beherrschende Theilnahme des Volkes an seinen Angelegenheiten nicht möglich sein? Nein; in der Art des deutschen Volkes finde ich den Grund des Misslingens des constitutionellen Systemes nicht.

Ferner werden Sie mir, hoffe ich, die Gerechtigkeit angedeihen lassen, mich nicht mit dem grossen Haufen der Spiessbürger zusammenzuwerfen, welche von Verfassungen und constitutionellem Systeme nichts mehr hören wollen, weil dasselbe erfahrungsgemäss keine Erfolge gehabt habe. Diess heisst natürlich nichts anderes, als dass die Hoffnungen dieser Klasse nicht erfüllt worden sind. Allein die Frage ist dann, welche Hoffnungen diess waren und ob es je verständig war, sie zu hegen? Diess ist nun aber geradezu zu läugnen. Die guten Leute erwarteten von der Einführung einer Volksvertretung vor Allem, und vielleicht ausschliesslich, eine wohlfeile Regierung, also Verminderung der Abgaben; und nun finden sie im Gegentheile, dass die Budgets fast regelmässig steigen und der Staat, mit Zustimmung der Stände, itzt weit mehr braucht, als vor dreissig Jahren, dass überdiess die Staatsschulden überall sich verdoppelt und verdreifacht haben im tiefen Frieden. Hierzu, meinen sie nun, hätte man keine Kammern gebraucht; und es hätte sogar noch das viele Geld erspart werden können, was diese kosten. — Hier ist nun allerdings die Thatsache ganz richtig, dass die Staatsausgaben, folglich auch die geforderten Einnahmen, seit einem Menschenalter beträchtlich gestiegen und in der Regel in fortwährendem Steigen begriffen sind; ebenso die Zunahme der Staatsschulden. Nichts ist aber verkehrter und kurzsichtiger, als die Schuld hiervon einem Mangel an Pflichterfüllung von Seiten der Stände zuzuschreiben, oder überhaupt ein Unrecht und ein Unglück darin zu finden. Vor Allem handelt es sich davon, was einer Seits mit den weiteren Ausgaben geleistet wird, beziehungsweise geleistet worden ist, und wie anderer Seits die itzige Steuerlast zu dem itzigen Nationaleinkommen steht. Und hier liegt denn nun doch ganz klar vor, dass nicht nur die verschiedenen Staatszwecke, geistiger und stofflicher Art, in weit vollständigerem Maasse erfüllt werden, als früher, sondern dass auch riesige, dem Vermögen und Erwerbe der Einzelnen unmittelbar zum grössten Vortheile gereichende Maassregeln auf Kosten der Staatskasse oder wenigstens unter wesentlicher Beiziehung derselben getroffen wurden, wie z. B. die Ablösungen der Grundlasten, die Eisenbahnen. Theils eben durch diese Einrichtungen, theils aus anderen Gründen ist aber die Zahlungsfähigkeit der Bevölkerungen mindestens in dem gleichen Maasse mit den erhöhten Anforderungen gestiegen, und somit in der Wirklichkeit itzt keine schwerere Last zu tragen. Hier ist also nur Gewinn, nämlich weit grössere Leistung des Staates für wesentlich gleichgebliebene Belastung. Sodann muss den

krämerischen Rechnern bemerkt werden, dass wir leider in einer Zeit wesentlichster Verwandlung des Werthes der edlen Metalle, also des Geldes, leben, und dass es eine grobe Unwissenheit oder eine plumpe Täuschung ist, eine vor vierzig Jahren ausgeworfene Summe für gleichbedeutend mit derselben Zahl vom heutigen Tage auszugeben. Nur der Name ist derselbe, nicht die Sache. Endlich noch darf auf das Entschiedenste geläugnet werden, dass die deutschen Ständeversammlungen nichts gethan haben zur Niederhaltung der Staatsausgaben. Diess geschieht vielmehr in doppelter Beziehung überall und so zu sagen stündlich. Einmal nämlich in Betreff der Festsetzung der Ausgaben. Mag es auch nicht von sehr grosser Bedeutung sein, was bei der Berathung des Budgets an den Regierungsforderungen gestrichen und auf solche Weise unmittelbar erspart wird, (und selbst dieses ist doch nicht zu unterschätzen,) so ist um so wichtiger, was von den Regierungen im Hinblicke auf die ständische Berathung und wahrscheinliche Verwerfung gar nicht einmal verlangt wird, ohne Stände aber sicherlich ausgegeben worden wäre. Wer auch nur entfernt mit dem Gebahren im Innern der Regierungen bekannt ist, weiss ja, und oft genug aus unangenehmer Erfahrung, wie unendlich oft nicht nur eine einzelne Ausgabe, sondern ganze Plane unterlassen werden, weil man sich nicht getraut, damit vor die Stände zu treten. Die Wirkung der ständischen Einrichtung ist in dieser Beziehung so gross, dass sie selbst nicht selten in's Schädliche geht. Zweitens aber wirkt sie durch die Verhinderung von Ueberschreitungen der vorgesehenen Summen. Diess mag einer Seits nicht gerade immer geschehen, anderer Seits wohl auch zuweilen am unrechten Orte: allein im Ganzen ist der Einfluss der Stände in dieser Richtung unzweifelhaft, mächtig und nützlich. Und selbst wenn dem Allem nicht so wäre, so würde schon die Ordnung, Durchsichtigkeit und Verständlichkeit, welche durch die öffentliche Prüfung einer unabhängigen und ausserhalb der Verwaltung stehenden Versammlung dem Staatshaushalte aufgedrungen wird, den höchsten Nutzen bringen. — Mit Einem Worte, eine solche pfennigweise Kritik erscheint nicht nur höherer Auffassung des Staatslebens und seiner Zwecke unsäglich beschränkt, sondern sie ist geradezu unwahr und ungerecht. Wegen wirthschaftlicher Unwirksamkeit kann unsere ständische Einrichtung nicht verworfen werden.

Aber sie soll es auch nicht werden, weil sie eine Anzahl von unüberlegten und aus Unkenntniss der Menschen und der Anstalt entsprungenen Erwartungen unerfüllt gelassen hat. Es kann kein gerechter Vorwurf gemacht werden, wenn die Wirklichkeit fantastischen Bildern nicht entspricht. Die Einführung der neuen constitutionellen Verfassungen wurde mit einer Begeisterung aufgenommen, welche mehr für die politische Unschuld und etwa für das Bedürfniss einer Besserung der damaligen Regierungsweise, als für eine klare Einsicht und für ein politisches Bewusstsein sprach. Nun, mein

lieber Freund, wir haben ja diese rosenfarbenen Träume selbst geträumt, da unsere Jugend in diese Zeit fiel. Sie erinnern sich, wie auch wir uns in ganz utopischen Hoffnungen wiegten. Bei der herzlichen Uebereinstimmung zwischen Fürst und Volk, auf welche man für alle Zeiten rechnete, weil sie ja beider Pflicht und Vortheil war, mussten künftig alle Beschwerden verschwinden; vortreffliche Gesetze standen in Aussicht, bei denen sich die Umsicht und die Erfahrung der Regierungen mit der Berücksichtigung der Bedürfnisse und Wünsche der Unterthanen zu einem harmonischen Ganzen vereinigte; die abstrakten kurzen Sätze der Verfassungen verkörperten sich allmählig zu freiheitspflanzenden und freiheitssichernden Einrichtungen. Die Wahlen konnten nur auf vaterlandsliebende, umsichtige, unabhängige Männer fallen; dem Fürsten musste zugetraut werden, dass er auch einen Widerspruch nur für das nähme, was er wirklich sei, für die Erfüllung einer unangenehmen Pflicht. Alle Rechte des Volkes waren gesichert, und auf der Liebe des freien Volkes ruhte der Thron fester, als auf jeder materiellen Macht. Die längst gesuchte Verbindung von Monarchie, Aristokratie und Demokratie war jetzt gefunden. Mit Einem Worte, das neue System näherte sich der Vollkommenheit so sehr, als überhaupt den menschlichen Dingen beschieden ist; es war das letzte unübertreffbare Erzeugniss der Staatsweisheit, die es «so trefflich weit gebracht.» Wenn Sie sich dieser Jugendpolitik etwa nicht mehr klar genug erinnern, so nehmen Sie einmal die Werke wieder zur Hand, welche damals als klassisch in der Materie galten, so Aretin's constitutionelles Staatsrecht, Brendel's Geschichte der Repräsentation, oder was Pölitz «im Lichte unserer Zeit» erörterte. War es nun ein Wunder, dass auf solche Ueberspannung und Ueberschätzung bittere Enttäuschung folgte? Abgesehen davon, dass man daran gar nicht dachte, dass jede Staatsart gewisse geistige und sachliche Bedingungen hat, ohne deren Vorhandensein sie das Stadium der hohlen Form nicht überschreiten kann, und dass man sich also auch nicht klar machte, wie namentlich in unsern zahlreichen Duodezstaaten es völlig an diesen Grundlagen fehle; abgesehen davon, dass man gleich Früchte erwartete, welche im besten Falle erst nach Generationen reifen konnten, wie z. B. eine bewusste politische Gesinnung des Volkes; abgesehen endlich davon, dass man nur nach den positiven Erscheinungen und Folgen sah, anstatt zu bedenken, dass die hauptsächlichste Wirkung jeder beschränkenden Staatseinrichtung in den Verhinderungen bestehe, und dass sie um so mehr nütze, je mehr sie selbst von dem ersten Anfange eines schädlichen Unternehmens abhalte, somit am thätigsten sei, wo sie gar nichts zu leisten scheine: war ja so viele Vortrefflichkeit, als man erwartete, nur von Engeln, nicht aber bei sündhaften Menschen möglich. So fiel denn auch in der That eine Hoffnung nach der andern ab. Anstatt friedlicher Entwickelung, Stärkung der fürst-

lichen Gewalt, ungefährlichen, freisinnigen Widerspruches, guter Gesetzgebung u. s. w. trat nur allzu häufig das gerade Gegentheil ein. Anfänglich glaubte man noch an allmählige Besserung, an spätere Gewöhnung, rechnete auf Personenwechsel. Als aber die Dinge nicht nur nicht besser, sondern in manchen Stücken sogar immer schlimmer wurden, da trat, wie diess zu gehen pflegt, an die Stelle der überspannten Erwartung gänzliche Verwerfung. Die Einen gaben alles Vertrauen auf Staatsformen auf, da sie sich in der besten getäuscht hatten; die Anderen wähnten, man sei nur nicht weit genug gegangen, und wendeten sich zur Republik. Wie gesagt, mein Freund, mit diesen einfach Enttäuschten, weil anfänglich Unverständigen, dürfen Sie mich nicht vermischen. Ich mag in meiner Jugend zu denselben gestanden haben; allein ich habe die Ursache und die Wirkungen anders auffassen gelernt.

Aber auch zu Denen gehöre ich nicht, welche das Fehlschlagen der constitutionellen Regierungsweise darin finden, dass die geschichtliche Eintheilung und Grundlage der ständischen Mitwirkung verlassen worden sei. Ich will späteren Erörterungen nicht vorgreifen, und begnüge mich daher hier zu bemerken, dass ich allerdings unter Anderem eine von der bisherigen verschiedene Bildung der Volksvertretung nöthig, die bisherige als eine der Ursachen des Uebels ansehe. Allein sehr verschieden hievon ist die Festhaltung der mittelalterlichen Formen und Berechtigungen, sowie die Meinung, dass wenn man nur der allgemeinen Vertretung Aller ausgewichen wäre, es bei den alten Landtagen und ihren Curien belassen hätte, genügender Schutz gegeben, alles Uebermaass von Unruhe und Aenderung aber vermieden worden wäre. Gerade weil diese Formen geschichtlich, d. h. der Gestaltung einer früheren gesellschaftlichen Ordnung gemäss sind, können sie jetzt nicht mehr taugen. Nur wer den völlig unsinnigen Satz vertheidigen will, dass unsere jetzige Gesellschaft mit ihren Interessen und also Rechten, mit ihren Schwerpunkten und also Ansprüchen völlig die des Mittelalters sei, kann in der Beibehaltung von blossen Folgerungen Heil und Recht sehen. Wer aber ausser der Ritterschaft, dem katholischen Clerus und den Städten jetzt auch noch andere Existenzen, andere Interessen, andere Macht erkennt, der baut ja mit sehenden Augen sein Gebäude viel zu eng; die draussen Stehenden aber, dieses zeigt alle Erfahrung und liegt in der Natur der Sache, wollen sich auch eindrängen, wollen namentlich nicht die Kosten für die Bedachung der Bevorrechteten tragen. Ihnen dieses zu verweigern, ist Widersinn und Unrecht; und überdiess kann bei dem Drängen leicht das ganze Gebäude über den Haufen geworfen werden, natürlich zum Hauptschaden derer, welche bereits darin sind und denen die Stücke auf die Köpfe fallen. Wenn aber die geschichtliche Auffassung noch überdiess verfälscht werden will, und wenn sie nur zum Vorwande dienen soll, um einer

einzigen Klasse das Uebergewicht zu verschaffen, so kommt zu der Verkehrtheit und Ungerechtigkeit auch noch Heuchelei. Damit aber ist wahrlich ein gedeihliches und zufriedenstellendes Ständewesen nicht herzustellen; und aus keinem Grunde weniger, als weil es die Alleinherrschaft der mittelalterlichen Stände ausschloss, ist unser constitutionelles System verunglückt.

Verkehrt und zum Theile wenigstens ungerecht finde ich es sodann, wenn dieses Misslingen einzelnen Personen beigemessen wird, seien es nun Fürsten oder Minister. Es wäre abgeschmackt, den Widerwillen mancher Regenten und Staatsmänner gegen die Beschränkungen ihrer Eigenmacht zu läugnen. An vielen Stellen ist, bald kürzer bald länger, bald gröber bald feiner, die Entwickelung der Verfassungen gehemmt worden. Allein man darf doch diese Gründe nicht überschätzen. Abgesehen davon, dass auch der untadelhafteste Wille einen fehlerhaften Grundgedanken des ganzen Systemes nicht beseitigt hätte, so ist schon der eine Umstand, dass die Personen in verschiedenen Ländern und Zeiten sehr verschieden und wechselnd waren, der Fehlschlag aber allgemein ist, der unwiderleglichste Beweis davon, dass nicht die einzige, nicht einmal die Hauptschuld ihnen zuzumessen ist. Nur in Einer Beziehung muss ich in den Personen ein Haupthinderniss suchen, freilich in allen und nicht bloss in einzelnen bestimmten. Es ist diess der Umstand, dass sich nicht alle Fürsten zur Führung einer parlamentarischen Regierung verstanden. Diess hätten sie alle gekonnt, und wenn auch allerdings nicht jeder Grund des Scheiterns dadurch entfernt gewesen wäre, so doch ein bedeutender.

War diess aber nur ein persönlicher Fehler, so ist auch erklärt, warum Sie endlich mich auch nicht bei den Republikanern suchen dürfen. Ich bin nicht der Meinung, dass unser bisheriges constitutionelles System an sich fehlschlagen musste, weil überhaupt eine königliche Gewalt bestand. Ich habe Ihnen bereits gesagt, dass ich in der Demokratie, gleichgültig ob reine oder repräsentative, eine unvollkommene Staatsform sehe. Die eigenthümlichen Vortheile derselben werden, meines Bedünkens, von den natürlichen Nachtheilen weit überwogen. Ich kann mich mit einer Regierungsweise unmöglich befreunden, welche wesentlich auf der Mittelmässigkeit aller geistigen Zustände beruht und eine solche wieder ihrerseits fördert. In dieser Beziehung haben Tocqueville und Cherbuliez in ihren geistreichen Werken über die nordamerikanische und schweizerische Demokratie meinem Instinkte längst zu klarer Auffassung verholfen. Ferner sind die von einer Demokratie unzertrennlichen beständigen Wahlbewegungen und Wahlbewerbungen nicht bloss unerträglich unangenehm, sondern schaden auch der Festigkeit und Unabhängigkeit der Regierung in unberechenbarem Maasse. Jeder Vorfall wird unter den Gesichtspunkt der bevorstehenden Wahl

gebracht, ausgebeutet, verdreht. Und wenn grundsatzlose Demagogen ihre Hände im Spiele haben, wie diess doch sehr wahrscheinlich ist, so besinnen sie sich keinen Augenblick, dem Vaterland den grössten Schaden zuzufügen, wenn es nur in die Wahlumtriebe passt. Ich will mich nicht in klassische Gelehrsamkeit versenken zum Beweise dieses Vorwurfs, den Schatten Kleon's beschwören; allein sehen Sie nur, wie in den Vereinigten Staaten die Sklavereifrage als Wahlmittel ausgebeutet wird. Ehrgeizige Schufte besinnen sich nicht, das Land in dem sündhaftesten und verbrecherichsten Zustande zu erhalten, überdiess es fast mit Gewissheit dem scheusslichsten aller Schrecken, einem Sklavenkriege, entgegenzuführen, bloss weil der Süden Stimmen für die Präsidentenwahl hat. Endlich ist mir, der ich auf eine gute Verwaltung so viel halte als auf eine gute Verfassung, die Schwierigkeit einer festen, folgerichtigen Regierung in der Demokratie höchst zuwider. Und zu diesen allgemeinen, zu allen Zeiten gültigen, Gründen kommen für mich noch zwei höchst bedeutende, welche sich insbesondere auf die gegenwärtige Sachlage beziehen. Einmal fürchte ich, dass namentlich in Deutschland Demokratie unmittelbar in Communismus umschlagen würde. Wir haben es ja erlebt, was unsere Proletarier unter Freiheit und Republik verstehen. Zweitens befriedigt Demokratie die gesellschaftlichen Bedürfnisse, also den Kern der Unzufriedenheit, an sich gar nicht; dieselben liegen auf einem Felde, welches von den Regierungsformen ganz unberührt bleibt. Wir würden also für alle Uebel des neuen Zustandes nicht einmal entschädigt werden durch Beseitigung der alten Klagen. Also unbedingt gegen jede Thätigkeit in dieser Richtung! Ich kann es leider begreifen, dass sich in Deutschland seit zehen Jahren Manche republikanischen Gesinnungen zugewendet haben, dass namentlich die unverständige Selbstsucht kleinlicher dynastischer Interessen, an welcher in der Krisis des Jahres 1859 der Ruf nach Einigkeit und nach muthigem Handeln unberücksichtigt zerschellte, zur verzweifelten Aufgebung des Fürstenthums brachte, und ich verberge mir nicht, dass bei einer etwaigen neuen Bewegung sich die Zahlen und Machtverhältnisse der Parteien sehr wesentlich anders gestalten würden, als im Jahre 1848. Allein diese Politik der Entrüstung kann Den, welcher die objektive Wahrheit sucht, nicht bestimmen. Sie mag menschlich erklärlich sein, aber staatsmännisch ist sie nicht. Ich bin, wie oben angedeutet und wie ich Ihnen später genauer auseinandersetzen werde, der Ansicht, dass das Fürstenthum seine Stellung zur Volksvertretung falsch genommen hat, zu seinem eigenen und zu Aller Nachtheil; allein daraus folgt noch keineswegs die Nothwendigkeit einer Beseitigung desselben, sondern nur die einer Aenderung seines eigenen Verhaltens. Um keinen Preis möchte ich den festen Halt, welchen ein erbliches Fürstenthum im Staate gibt, nämlich die Beseitigung des Ehrgeizes in seiner höchsten Richtung,

die Befreiung von ewigen Wahlumtrieben und von selbstsüchtigem Demagogenthume missen. Die Demokratie ist ein völlig verzweifeltes Heilmittel gegen die allerdings auch vorhandenen Uebel der Monarchie, das nur dann erst in Frage kommen darf, wenn jene Uebel überwiegend und gar nicht zu beseitigen sind. Letzteres ist aber noch gar nicht auf die rechte Weise versucht worden.

Also: ich erachte das constitutionelle System nicht für fehlgeschlagen, weil ich es an sich für unvernünftig und unausführbar hielte, dem Volke einen verständigen und nützlichen Antheil an den öffentlichen Angelegenheiten zu geben; nicht desshalb, weil es unerwogene Forderungen nicht erfüllte, oder eine mit den Forderungen unserer ganzen Zeit unvereinbare Wohlfeilheit der Regierung nicht herbeiführt; nicht, weil ich die Deutschen nach ihrer Volkseigenthümlichkeit für unfähig zu einer freien Verfassung hielte; nicht, weil ich glaube, die geschichtlichen Stände seien das allein Gerechtfertigte; nicht, weil einzelne Personen dagegen oder wenigstens nicht dafür wirkten; nicht endlich, weil ich mit den Republikanern an dem Willen und an der Fähigkeit der Fürsten, mit einer constitutionellen Verfassung zu gehen, bereits völlig verzweifelte. Und dennoch erachte ich das System als fehlgeschlagen in Deutschland.

Aus welchen wahren Gründen aber? Diess will ich in meinem nächsten Schreiben bestimmt formulirt und positiv aufgefasst vorlegen, wenn Sie mir Gehör schenken wollen.

IV.

Es ist wohl nur ein Scherz, mein sehr Verehrter, wenn Sie mir schreiben: «Sie sehen alles bisher von mir Vorgebrachte nur als Einleitung an, und behalten sich Fragen und Einwendungen für die einstige Beibringung meiner eigentlichen Sätze vor; wollen aber doch meine Aufzählung aller Mittel, durch welche nicht geholfen werden könne, nicht vorübergehen lassen, ohne mir zu sagen, dass ich offenbar eines, und noch dazu ein eben jetzt sehr berühmtes und praktisches vergessen habe, nämlich die Correctur der Uebel des constitutionellen Systems mittelst der Anwendung einer Militärgewalt.»

Auf die Gefahr hin, dass Sie über mich lächeln, wenn ich mich pedantisch ernsthaft gegen einen nicht ernsthaft gemeinten Einwand kehre, will ich aber doch heute nicht in meinen Auseinandersetzungen fortfahren, sondern einen Augenblick bei der wichtigen Thatsache stehen bleiben, auf welche Sie hingewiesen haben.

Sie haben mich gewiss nicht im Verdachte, dass ich die Gewaltherrschaft Louis Napoleon's billige. Ich verdamme im Gegentheil das Mittel und den bisher gemachten Gebrauch. Mit Bangen sehe ich den Folgen entgegen, welche die Befriedigung des Prätorianerthums, das Liebäugeln mit communi-

stischen Gedanken und mit der communistisch gesinnten Masse, die Unterdrückung jeder geistigen Selbstständigkeit und unabhängigen Wahrheit, die vermeinte Erbschaft napoleonischer Ansprüche und der Einfluss eines von dem edleren Theile der Nation abgestossenen kleinen Haufens für Frankreich und Europa haben müssen. In dem Dreinschlagen mit dem Säbel und in den nothwendigen Folgen desselben kann ich also die Heilung der über uns gekommenen Uebel nicht sehen.

Dennoch gestehe ich gerne, dass mir der Vorgang sehr belehrend ist, und dass er mich in manchen meiner Ansichten bestätigt hat.

Ich will mir nicht herausnehmen, zu sagen, welches der Verlauf der Dinge in Frankreich gewesen wäre, wenn das Land einen andern Präsidenten und eine andere Nationalversammlung gewählt hätte. Allein so viel stand für mich immer fest, dass unter den gegebenen Umständen die Verfassung vom Jahre 1848 keinerlei Aussicht auf Dauer habe, sondern für sie nur die Wahl sei zwischen zweierlei Arten von gewaltsamem Ende, entweder durch eine vom Volke oder eine von einer der Staatsgewalten ausgehende Handlung. Für die Wahrscheinlichkeit des ersteren Ereignisses sprach der Umstand, dass die Verfassung keinen neuen Grundgedanken hatte, sondern im Wesentlichen in dem Geleise geblieben war, in welchem man seit sechzig Jahren eine Verfassung nach der andern in Frankreich umgeworfen hatte. Die beiden Haupteinrichtungen, der Dualismus der Gewalten und die Vertretung des Volkes nach Kopfzahl und geographischen Bezirken, waren in dieser Verfassung sogar noch gesteigert. Die alten Ursachen mussten denn nun aber auch die alten Wirkungen haben, d. h. ein gegenseitiges Zerreiben der Staatsgewalten, ein sittliches Zerfressen des Volkes und eine Unzufriedenheit desselben mit Einrichtungen, welche ihm nur dem Namen nach Schutz und Förderung gaben. Es war also, früher oder später, auf eine neue Umwälzung zu rechnen. Im Schoosse der Staatsgewalt selbst aber drohte Unheil, weil in der neuen Verfassung fast muthwillig noch besondere Schulknabenschnitzer gemacht waren. So die Nichtwiederwählbarkeit des thatsächlich nothwendigen Mannes, der Mangel an jedem Ausgleichungsmittel bei einem ernstlichen Streite zwischen dem Präsidenten und der einzigen Kammer, die Ernennung des Staatsrathes durch die Nationalversammlung, das beständige Versammeltsein der Vertretung, und so noch Manches. Damit war also die sichere Aussicht auf Gewaltschritte gegeben, sobald auch nur einer der beiden Factoren des Staatswillens sich nicht zu mässigen verstand. Wie mag aber auf eine solche beständige Selbstbeherrschung gerechnet werden, gar in Frankreich? Die beiden Verunglückungsursachen standen sich in ihrer Bedeutung so nahe, dass es für den Zuschauer spannend war zu sehen, welche der Zeit nach den Vorrang gewinnen werde.

Wäre nun allerdings ein Ausbruch durch die Unbefriedigung und die

innere Zerrüttung des Volkes dienlicher gewesen zur Belehrung über den Kern der grossen politischen Frage unserer Zeit, so kann man sich doch auch den eingetretenen Gang der Dinge zu Nutzen machen.

Abgesehen nämlich von der Bestätigung einzelner Wahrheiten, wie z. B. von der Nutzlosigkeit formeller Garantieen bei fehlender Entschlossenheit und Bürgertugend, oder von der Ungeschicktheit grosser Versammlungen zur Ausübung der Initiative, gibt die Vernichtung der Verfassung von 1848 dringende Veranlassung zu Rückschlüssen von den Erscheinungen auf die Ursachen. Nichts wäre meiner Ueberzeugung nach beschränkter und unrichtiger, als wenn man das billigende Verhalten der übergrossen Mehrheit des französischen Volkes lediglich, oder auch nur hauptsächlich, der Anhänglichkeit an den Namen Napoleon oder der Furcht vor den Socialisten zuschreiben wollte. Jene mochte vielfach auf dem flachen Lande bestehen, und diese war allerdings durch die Imbecillität der Nationalversammlung immer gestiegen; allein dass zu einer mit solchem schreienden formellen Unrechte zerstörten Verfassung auch gar Niemand stand, lässt sich doch unmöglich anders erklären, als dass Niemand sich durch dieselbe wirklich gefördert und geschützt fühlte. Nun sage man aber nicht, dass diess der Fall gewesen sei wegen ihrer republikanischen Form. Von monarchischen Richtungen und Wünschen ist wenig genug in Frankreich; diess zeigt ja auf das klarste die ganze Geschichte seit 1848. Hätte die Verfassung den wirklichen Bedürfnissen und Lebensanschauungen entsprochen, so hätte sie Anhänger genug gehabt, gleichgültig, ob das Haupt der Regierung gewählt oder geboren war. Diese verfehlte Verfassung war nun aber in der Hauptsache die gewöhnliche constitutionelle, und das Volk hatte eine solche seit einem Menschenalter gehabt und kennen gelernt. Der Schluss also liegt sehr nahe und ist wohl völlig gerechtfertigt, dass zur Erlangung von Befriedigung etwas anderes geboten werden musste. Wollte man aber sich auf die Einwendung stützen, dass das französische Volk insbesondere, und vielmehr als jedes andere, sittlich zerrieben und aufgelöst sei, so würde diess (die Thatsache als wahr angenommen) nur eben eine weitere Bestätigung des Satzes sein, dass die Einrichtungen dieses Volkes seit lange unpassend und verkehrt gewesen seien. Nur aus ihrem schädlichen Einflusse lässt sich ja ein solcher sittlicher Zustand des staatlichen Lebens überhaupt erklären.

Ich bin also, lieber Freund, eben so weit davon entfernt, in dem Gewaltstreiche vom 2. December das richtige Mittel zur Beseitigung der Mängel des constitutionellen Systems zu begrüssen, als mich die Abneigung vor Unrecht in ein unbedingtes Lob dieses Systemes zurückscheucht. In blosser Herrschaftsanmassung kann ich kein richtiges und noch weniger ein dauerndes Mittel finden zur Beseitigung politischer und staatsrechtlicher Fehlgriffe; eine Niederhaltung aller Freiheitsrechte und staatlicher Unabhängigkeit mittelst

einer unwiderstehlichen und immer in guter Laune erhaltenen Heeresmacht ist schon aus finanziellen Gründen auf die Dauer nicht ausführbar; und die subjective Unsittlichkeit der Mittel so wie des unmittelbaren Zweckes hat insbesondere in dem vorliegenden Falle meinen vollsten Tadel: allein diess kann und darf mich nicht hindern anzuerkennen, dass jene Fehlgriffe wirklich bestehen und Verbesserung bedürfen. Ich finde im Gegentheile in diesen französischen Vorgängen eine Bestätigung meines Satzes, dass das constitutionelle System auf dem europäischen Festlande fehlgeschlagen hat, zugleich aber auch eine Vermehrung meines Verzeichnisses derjenigen Massregeln, welche zur Besserung *nicht* angewendet werden dürfen.

V.

Lassen Sie mich nun aber, mein Freund, endlich zu dem eigentlichen Kerne meiner Behauptungen kommen, ohne dessen Darlegung und Beweis alles Andere in der Luft steht oder unverständlich ist. Ich werde dabei Ihre Geduld und Aufmerksamkeit besonders in Anspruch nehmen.

Das Ergebniss meines Nachdenkens über die ungenügende und zum Theil geradezu schädliche Entwickelung des constitutionellen Systemes ist, dass der Fehlschlag hauptsächlich *zwei* Ursachen zugeschrieben werden muss, welche zu gleicher Zeit, jedoch unabhängig von einander, wirkten.

Die erste derselben ist: die *Zurückweisung der parlamentarischen Regierungsweise* in unseren constitutionellen Staaten.

Die andere: die *falsche Bildung der vertretenden Versammlungen*, hervorgegangen aus einer unrichtigen Auffassung der Organisation des Volkes, seiner Rechte und seiner Interessen, mit Einem Worte der wahren gesellschaftlichen Gliederung desselben.

Es haben unzweifelhaft auch noch einige weitere Gründe zu dem unwünschenswerthen Zustande der Dinge mitgewirkt, — namentlich das Herüberschleppen einiger Bestandtheile aus früheren wesentlich verschiedenen Staatseinrichtungen und die Verweigerung der erforderlichen freien Lebensluft, — allein diese Ursachen sind doch nur untergeordnete und zufällige. Auch wenn sie gar nicht bestanden hätten, wären die beiden ebenerwähnten hauptsächlichen Missstände mächtig genug gewesen zur Entwicklung schwerer Uebel, wenn vielleicht auch in etwas anderer Form oder langsamer. Wir wollen daher, damit die Erörterung übersichtlicher und in gewältigbaren Gränzen bleibe, diese nur in zweiter Reihe stehenden Verhältnisse an dieser Stelle unbesprochen lassen, um so mehr als ich ihrer früher schon einmal an einem Orte Erwähnung gethan habe, zu welchen Sie leichten Zugang haben, und wo Sie, wenn Ihnen darum zu thun ist, meine Ansicht kennen lernen mögen [1]).

1) S. oben, S. 55 fg.

Für heute denn die Erörterung über die ersten der beiden Hauptursachen der misslichen Zustände, nämlich über die Nichtannahme der parlamentarischen Regierungsweise.

Ich darf es als eine von Ihnen zugegebene Thatsache betrachten, dass das System der Volksvertretung in wesentlich verschiedener Weise in England aufgefasst und gehandhabt wird, als auf dem europäischen Festlande, Belgien etwa abgerechnet; und dass, wenn auch seiner Zeit zwischen dem Gebahren in Frankreich unter den Bourbonen der älteren und der jüngeren Linie und den in den übrigen constitutionellen Staaten, insbesondere den deutschen, in manchen Beziehungen ein namhafter Unterschied zu bemerken war [1]), doch immerhin die Nichtannahme des parlamentarischen Systemes die gemeinschaftliche Grundursache jener Verschiedenheit ist. Die Ursache hiervon ist aber, dass das Recht und die Politik der Repräsentativstaaten auf dem Festlande vor allen der Deutschen auf folgenden Sätzen beruht: Die Staatsgewalt nach ihrem ganzen Begriffe und in vollständiger Fülle steht dem erblichen Fürsten aus eigenem, angestammtem Rechte zu. Er hat zwar in ihrer Ausübung nicht nur die positiven Vorschriften der concreten Landesgesetze, sondern auch überhaupt die Grundsätze des Rechtsstaates einzuhalten; allein innerhalb dieser Schranken und in dieser Richtung handelt er nach seiner persönlichen Ansicht. Namentlich sind die Beamten dazu bestimmt, den vom Staatsoberhaupte ausgehenden Willen zu vollziehen, und haben desshalb, mit Ausnahme der richterlichen Unabhängigkeit, welche hier nicht weiter in Betracht kommt, keine selbstständigen Richtungen, sei es im Ganzen sei es im Einzelnen, zu verfolgen. Die obersten derselben, die Minister, sind die bedingungslose persönliche Wahl des Fürsten, und können auch, wenn er ihre Maassregeln oder Ansichten irgend missbilligt, nach Belieben von ihm entfernt werden. Dieser übermächtigen Gewalt sollen aber doch die Rechte der Unterthanen nicht schutzlos preisgegeben sein. Man will sich, gestützt auf üble Erfahrungen, nicht bloss verlassen auf die Einsicht und den guten Willen des Fürsten und seiner Gehülfen, und erachtet also auch die feierlichste Festsetzung der Freiheitsrechte der Einzelnen und der Verfahrungsweise der Behörden in einer Verfassungsurkunde nicht als einen genügenden Schutz. Auch solche Bestimmungen können ja verletzt werden. Die Anwendung des äussersten Mittels aber, nämlich des Widerstandes gegen ungesetzliche Gewalt, wäre eben so unsicher als staatszerstörend. Daher der Gedanke, zum Schutze der Rechte der Bürger einen Ausschuss aus ihrer Mitte zu bestellen, und diesen mit den erforderlichen Mitteln zu einer geregelten und gesetzlichen Ausführung ihrer Bestimmung zu versehen. Als solche Schutzmittel werden aber zweierlei verschiedene Befugnisse gegeben. Zuerst das Recht der

1) Auch hierüber s. oben, S. 33 fg.

Beschwerde, selbst eine gerichtliche Klage, bei allen Fällen einer von der Regierung sei es gegen Alle sei es gegen Einzelne ausgehenden Rechtsverletzung. Sodann aber, zweitens, die Einräumung einer Mitwirkung zu bestimmten Regierungshandlungen, welche als besonders rechtsbedrohend betrachtet werden, oder wo eine spätere Wiedergutmachung schwierig wäre. Als solche Fälle der Mitwirkung werden gewöhnlich bezeichnet: die Gesetzgebung, d. h. die Feststellung neuer Rechtsnormen, die Ausschreibung von Steuern und was damit logisch zusammenhängt, also Prüfung der Staatsausgaben und das Schuldenwesen, etwa Verträge mit dem Auslande. Natürlich fällt in allen diesen Fällen der Mitwirkung zum Beschlusse eine spätere Beschwerde über den Erfolg weg, wogegen aber auch der Regierung die Handlung ganz untersagt ist, wenn sich keine Uebereinstimmung hinsichtlich des Vorzunehmenden mit dem Volksausschusse erzielen lässt. Alles dieses beschränkt sich zunächst auf vollkommene Rechte der Bürger, und zur Erzwingung von Interessen ist den Volksvertretern keine Befugniss gegeben; doch kann letzteren natürlich eine Bitte auch in dieser Beziehung nicht untersagt werden, und ihre Stellung gibt ihnen eine thatsächliche Möglichkeit kräftiger Unterstützung solcher Bitten. Um aber die wirkliche Handhabung dieser Befugnisse gegenüber von einer mächtigen Regierung und vielleicht gegen deren Willen sicher zu stellen, sind entsprechende Bestimmungen zu geben über eine von der Regierung unabhängige Bezeichnung der Vertreter und über Sicherheit und Ungestörtheit derselben in ihrem Amte. Auf diese Weise sind also im constitutionellen Staate zwei von einander grundsätzlich unabhängige Mächte: der Fürst im Besitze der Staatsgewalt; die Volksvertreter mit dem Beschwerderecht und mit ausnahmsweiser allein unentziehbarer Mitwirkung zu bestimmten Regierungshandlungen. Es wird unläugbar ein Dualismus begründet, soweit die Rechte der Repräsentation gehen.

In diesem Dualismus liegt nun aber eine grosse Gefahr. Es ist allerdings möglich, dass eine völlige Uebereinstimmung zwischen den beiden Gewalten stattfindet, dass also Beschwerden der Vertreter nur in gerechtfertigten Fällen vorkommen, dann aber von der Regierung beachtet werden, bei den Fällen der ausnahmsweisen Mitwirkung aber beide dieselben Ansichten und Absichten haben. Aber es kann auch ein entschiedener und nicht auszugleichender Zwiespalt zwischen Regierung und Volksvertretung eintreten. Und leider ist die Wahrscheinlichkeit für das frühere oder spätere, länger oder kürzer dauernde Eintreten des letzteren Falles. Schon der verschiedene Standpunkt ist ein Grund, selbst bei beiderseitigem gutem Willen. Allein noch sicherer wird in dieser sublunarischen Welt zuweilen auf der einen Seite Widerwillen gegen jeden Widerspruch, wird Eigensinn, ungesetzliches Gelüste, Liebhaberei und Verschwendung, Begünstigung einzelner Interessen oder Kasten u. dgl., andererseits aber unpraktische Ideologie, factiöser Wider-

spruchsgeist oder Ehrgeiz, Rechthaberei, heimliches oder öffentliches demokratisches Gelüste, Popularitätssucht im Gewande der Bürgertugend u. s. w. eintreten. Dann aber ist weder Sicherung der Rechte, oder gar der Interessen, noch Unmöglichkeit der Hinderung in der Vornahme wichtiger, vielleicht durchaus nothwendiger Handlungen. Es kann diess bis zum völligen Stillstande der Staatsthätigkeit gerade in ihren bedeutendsten Aufgaben geben. Ueberdiess sind viele und bittere sittliche Uebel eine nothwendige mittelbare Folge eines solchen Zustandes: giftige Parteiungen, Hass gegen den Fürsten und das Regierungsprincip, Ungerechtigkeiten gegen Einzelne.

Hier ist Hülfe handgreiflich nothwendig. Sie kann aber nur darin bestehen, dass auf irgend eine Weise thatsächlich ein solcher Zwiespalt zwischen Regierung und Vertretung unmöglich gemacht wird. Nachdenken und Erfahrung zeigen aber, dass nur zwei Mittel zu diesem Zwecke bestehen. Entweder muss die Regierung einen solchen Einfluss auf die Vertretung ausüben, dass diese keinen Widerspruch erhebt oder wenigstens nicht festhält; was aber nur geschieht, wenn die Regierung entweder die Wahlen der Vertreter nach ihrem Sinne lenkt, oder die Gewählten nachträglich für sich gewinnt. Oder aber muss die Regierung mit dem ernstlich ausgesprochenen Willen der Volksvertreter immer einverstanden sein, zu dem Ende aber die Leitung der Geschäfte den Leitern der Mehrheit dieser Vertretung übergeben. Lassen Sie es mich mit Einem Worte sagen: die einzigen möglichen Mittel einer beständigen Einigkeit im constitutionellen Staate sind: Corruption oder parlamentarische Regierung. Alles andere sind nur Möglichkeiten oder Flickereien, wo nicht gar blosse Phrasen.

Kann nun aber für einen ehrlichen und vernünftigen Mann ein Zweifel sein, welches von diesen beiden Mitteln einzuschlagen ist?

Die Corruption mag allerdings dem monarchischen Principe in so ferne lockend erscheinen, als dieselbe kein Aufgeben des unbeschränkten Willens in Staatsfragen erfordert. Der Weg ist etwas weiter, beschwerlicher und theurer als in der absoluten Monarchie; das Ergebniss aber dasselbe. Auch ist zuzugeben, dass diese Corruption keineswegs nothwendigerweise unsittliche und staatsschädliche Absichten, oder auch nur an sich gemeine Ausführungsmittel in sich schliesst. Die Plane der Regierung können möglicherweise trefflich und patriotisch sein, nicht auf selbstischen Gewinn des Fürsten oder seiner Räthe gehen, und dennoch kann man unverständigen oder schlechten Widerstand gegen sich haben, kann Mittelmässigkeit die Genialität nicht fassen, blosser Parteigeist das selbst als gut Anerkannte zurückweisen. Die Ausführungsmittel aber brauchen nicht gerade in Bestechungen Einzelner oder in ungesetzlichem Zwange bei den Wahlen zu bestehen. Es führt oft die Gewährung eines an sich ganz gerechtfertigten Vortheiles, die Nachgiebigkeit gegen volksthümliche Wünsche, die Anerkennung der Interessen

einer wichtigen Klasse von Bürgern auch zum Ziele. Oder aber besteht die Corruption gar nur darin, dass der Regierung die Besetzung der Volksvertretung, vielleicht bloss einer Abtheilung derselben, auf formell gesetzlichem Wege zusteht, und dann von ihr in ausschliessend selbstischem Sinne ausgebeutet wird. So die Besetzung mancher Pairskammern.

Dennoch kann der umsichtige Staatsmann nimmermehr zur Ergreifung dieses Mittels rathen; die materiellen und die sittlichen Nachtheile sind, aller Erfahrung gemäss, allzu gross.

Was zunächst die ersteren betrifft, so ist eine solche Gewinnung von einzelnen oder ganzen Wahlbezirken das Fass der Danaïden. Bei jeder neuen Wahl fängt das Drängen nach Bewilligungen und Gunst wieder von vorne an; es ist eine wahre Versteigerung. Diess ist aber auf die Dauer sehr kostspielig, und zwar in manchen Fällen an sich weggeworfenes Geld oder verkehrte Einrichtung. Sodann aber bringt dieses System der Regierung allmählig eine Menge von unbrauchbaren Beamten über den Hals, schwächt also bleibend ihre Intelligenz und ihr Ansehen, oder belastet mit Pensionen. Es ist nämlich die Verleihung von Aemtern an Vertreter selbst oder an Begünstigte und Begünstiger derselben eines der wesentlichsten Gewinnungsmittel, natürlich dann aber die Brauchbarkeit die zuletzt zu nehmende Rücksicht.

Und noch schlimmer sind die sittlichen Folgen. Ein gar übler Umstand ist schon die unvermeidliche, in der That auch überall eingetretene Abnützung des Ansehens der untern Beamten. Beauftragt mit der Durchsetzung der von der Regierung gewünschten Wahlen haben sie eine Menge von kleinen Corruptionsmitteln in ihren Amtsbezirken zur Anwendung zu bringen. In diesem an sich nicht sehr reinlichen Geschäfte übertreiben gemeine Naturen leicht noch Zweck und Mittel aus eigener Leidenschaft und um sich zu empfehlen. Selbst über den Willen der Regierung hinaus kommen plumpe Gewaltthätigkeiten, Lügen, halbe Fälschungen u. dgl. in Menge vor. Das nothwendige Ergebniss aber ist Hass und Verachtung der Verwalteten gegen solche Männer. Und zwar wissen wir alle gar wohl, dass sich diese Abgunst keineswegs wieder mit dem Wahlkampfe legt. Sie wuchert nach Jahren noch fort, bis sie durch eine neue Wahl erneuert und gesteigert wird. Welches mächtige Regierungsmittel entgeht aber mit dem Sinken des persönlichen Ansehens der Beamten! — Aber noch mehr. Durch ein solches System der Gewinnung der Volksvertreter für die Regierung wird einer der wesentlichsten Vortheile, welche man sich von der Repräsentativverfassung verspricht, nicht blos vereitelt, sondern sogar in sein giftiges Gegentheil verkehrt. Es ist diess die Zufriedenheit des Volkes mit dem Staate, wenn es sich in seinen Rechten geschützt und in seinen Interessen gefördert glaubt. Und zwar natürlich. In allen diesen Mitteln zur Erlangung einer regierungsfreundlich gesinnten Vertretung, wie in den, sich

in den Abstimmungen zeigenden, Ergebnissen des Gelingens kann das Volk in der That nichts anderes sehen, als eine Verfälschung des Princips, als einen Diebstahl an seinen Rechten. Von der höhern politischen Nothwendigkeit einer Einheit unter den Staatsgewalten hat die Menge keinen Begriff. Sie sieht nur, dass die Regierung sich alle Mittel erlaubt, um ihr die Wahl derjenigen Männer unmöglich zu machen, welche sie als ihre Freunde ansieht, welche ihr tapferste Vertheidigung aller Rechte und Verschaffung grosser Vortheile verheissen, und dass ihr dagegen solche aufgedrungen werden wollen, welche unbedingt mit der Regierung gehen, Alles gutheissen, was diese thut und will. Die Menge sieht, dass diejenigen Vertreter, welche sie des Verraths an ihr und an den beschworenen Pflichten mit Recht oder mit Unrecht beschuldigt, belohnt und gehätschelt, die wenigen Widersacher aber, welche trotz aller Gegenbemühungen der Regierung gewählt wurden, verfolgt und gehasst werden. Wie ist es anders möglich, als dass hiedurch das entschiedenste Misstrauen gegen alle Absichten der Regierung, Abneigung gegen dieselbe, persönlicher Hass gegen ihre Träger erweckt wird? Schon die Verhandlungen über die bestrittenen Wahlen und Wahlbeschwerden wären hinreichend, grosses Uebel anzustiften. Sie erinnern sich gewiss, wie ich, in fast allen unseren Staaten wiederholter höchst bitterer Debatten über diesen Gegenstand, in welchen sich, ganz natürlich, die unterliegende Partei für wirkliche oder vermeintliche Unbill durch die heftigsten Anschuldigungen rächte. Diese aber finden einen Wiederhall im ganzen Volke, weil überall Versuche einer Einwirkung auf die Wahlen geschehen wurden, also Alles geglaubt wird, auch das Unglaubliche. Ueberhaupt setzt sich in Folge dieser Corruptionsbemühungen folgendes eben so falsche, als unsäglich verderderbliche Argument in den Köpfen fest: die Regierung erkauft sich Anhänger; zur Billigung von guten und ehrlichen Planen wäre diess nicht nöthig; es sind also einerseits alle Regierungshandlungen wo nicht schlecht, so doch verdächtig, andererseits Alle, welche mit der Regierung gehen, erkauft und handeln gegen besseres Gewissen. Und will man sich etwa mit der Bemerkung trösten, die Wähler können ja die an sie gestellten Zumuthungen zurückweisen und gegen das Andringen der Regierung unbestechliche Männer eigener Wahl in die Versammlung schicken? Ich will nicht weitläufig reden von der Unzweckmässigkeit und Folgewidrigkeit, welche darin liegt, wenn man die wichtigste Staatsanstalt den Angriffen der Regierung selbst aussetzt, ihre Vertheidigung aber dem Muthe und der Einsicht der einzelnen Bürger überlässt. Allein daran muss ich doch erinnern, dass es eine seltsame Klugheit ist, den Unterthanen an einen entschlossenen Widerstand gegen die Zumuthungen seiner Vorgesetzten zu gewöhnen, und ein Verdienst darin zu finden, wenn er siegreich den Absichten der Regierung entgegengetreten ist. Nichts ist einleuchtender, als dass auf solche

Weise künstlich ein beschwerlicher und vielleicht gefährlicher Sinn gross gezogen wird. — Kurz bei dem Systeme der Corruption wird die Einheit der Staatsgewalten um den Preis der Abneigung und Unzufriedenheit der Mehrzahl im Volke, nur allzu häufig selbst um Hass und Verachtung gegen die Regierung erkauft.

Und beschränkte sich am Ende das Uebel nur auf das bisher Bemerkte! Allein zu diesen aus dem Bestreben einer Gewinnung der Volksvertretung unmittelbar sich ergebenden Folgen kommt auch noch ein erst in zweiter Reihe sich entwickelnder Misstand, welchen ich höher als alle andern anzuschlagen geneigt bin. Es ist dies der Geist und die Art der Thätigkeit der Opposition in unsern Kammern. Trotz alles Einflusses auf die Wahlen und aller selbstischen Ernennungen in die Pairskammer ist doch eine vollständige Beseitigung jedes unabhängigen, dem bestehenden Regierungssysteme oder den Ministern persönlich abgeneigten Bestandtheiles nicht möglich. Wenn auch wenig zahlreich, so ist doch eine Opposition immer vorhanden, und zwar besteht diese sogar in der Regel gerade aus den entschiedensten und bedeutendsten Gegnern der Regierung, weil nur solche etwa in einem Wahlkampfe durchdringen. Allerdings kann nun eine solche Minderzahl die Plane der Regierung nicht hindern; aber man kann ihr auch das Reden nicht verbieten. Nun liegt die Sache aber so. Wäre die Opposition in der Lage, ich möchte sagen in der Gefahr, ihren Tadel in positive Vorschläge verwandeln, ihre gegen die Regierungsmaassregeln und überhaupt gegen das Bestehende gerichteten Anträge ausführen zu müssen, so wäre sie genöthigt, auf dem Boden des Möglichen zu bleiben. Sie könnte sich nicht blos die leichte und in der Meinung der Menge dankbare Rolle des Verneinens und der blossen Andeutung von Beglückungsplanen beschränken, sondern sie müsste auch mit positiven und mit unmittelbar anwendbaren, ausgearbeiteten Planen hervortreten. Dann aber gibt auch sie der Kritik der Gegner eine Handhabe, und vor Allem ist sie zur Vorsicht und Ueberlegung der Ausführbarkeit genöthigt. Dadurch fallen dann aber alle Ueberschwänglichkeiten und blos auf den Eindruck berechnete Redensarten weg; die Opposition erscheint nicht mehr als eine ganz andere, hoch über der unfähigen und böswilligen Regierung stehende Art von Geistern. Eine Widerspruchspartei, welche erwarten kann, dass man sie beim Worte nehme und von ihr die wirkliche Ausführung ihres Systemes verlange, wird sich sehr besinnen, der Ideologie, der Einbildungskraft oder der blossen Tadellust den Zügel schiessen zu lassen. Sie muss ja fühlen, dass sie sich gänzlich zu Grunde richten könnte, intellectuell und sittlich. Damit ist aber natürlich für die Regierung sehr viel gewonnen. Sie steht nicht mehr so gar traurig im Schatten; die Unterschiede zwischen ihren Vorschlägen oder Handlungen und den Gegenanträgen sind in viel engere Kreise gebannt; sie ist nicht mehr das böse Princip, welches immer nur das Recht und das Wohl

des Volkes verhindert, während sie nur wollen, nur die Hände nach den ihr dargebotenen Beglückungsplanen ausstrecken dürfte. Der Streit ist jetzt zurückgeführt auf Gleichartiges, und es wird sich dann wohl auch zeigen, dass die Ansichten der Regierung nicht immer die schlechteren sind. Hievon kann nun aber bei dem Systeme der Corruption gar keine Rede sein. An ein Herbeiziehen der kleinen Opposition zur Ausführung nur zu denken, wäre Widerspruch in sich. Also lässt diese sich denn auch gehen; ihr Tadel und ihre angeblichen Vorschläge gehen ins Weite und Blaue, damit aber auch die Verführung der Volksmeinung gegen die Regierung. Werfen Sie mir nicht vor, dass ich übertreibe oder gar verläumde. Sehen sie sich vielmehr um in der Wirklichkeit, und fragen Sie sich, ob denn in der Regel zu regieren wäre mit dem, was unsere Oppositionen wollen und zu verwilligen geneigt sind? Und es ist dies nur eine psychologische Nothwendigkeit, keineswegs eine bewusste Schlechtigkeit und Hinterlist von Seite der Opponenten. Es ist die Folge der Erbitterung grundsätzlich und zum Theil mit unlöblichen Mitteln Zurückgedrängter, des Mangels an Erfahrung beständig von den Geschäften Ausgeschlossener, der Beschränkung auf rein theoretische Plane und der Befreiung von aller Anmuthung der Ausführung.

Was ist denn nun aber das Gesammtergebniss? Gewiss kein anderes, als dass zwar bei dem Systeme der Gewinnung der Volksvertretung um jeden Preis die Regierung zunächst unaufgehalten fortschreitet, weil formell die Einheit der Staatsgewalten hergestellt, und der Dualismus von Fürstenthum und Volksrecht ausgeglichen ist; dass aber diese augenblickliche Möglichkeit und vielleicht selbst Leichtigkeit der Regierung um den Preis einer innern Auflösung erkauft wird, welcher auf die Dauer für die Staatsleitung und für das monarchische Princip die grösste Gefahr bringt. Es erscheint nämlich leicht das Fürstenthum der Menge als unaufrichtig, unsittlich in seinen Mitteln, selbstsüchtig, dem eigenen Worte und der Verfassung untreu, d. h. es wird gehasst und, was noch weit schlimmer ist, verachtet. Nun aber ist kein Satz im Staatsleben wahrer, als der, dass ein sittlich verkommenes Princip auf die Dauer völlig unhaltbar ist. Es mag heute noch und morgen halten, weil kein Angriff erfolgt; allein wenn einer kommt, so stürzt es rettungslos in sich zusammen. Es ist eine vermoderte Mumie, die bei der leisesten Berührung in ein Aschenhäufchen zerfällt. Ein solcher Stoss aber muss ja bei Staaten früher oder später kommen, sei es von Aussen oder von Innen; doppelt sicher da, wo fortwährend ein nicht zu beseitigender Feind rüttelt und auf die Schäden hinweist.

Diess wird denn nun auch durch die Thatsache nachgewiesen. Sollte je ein theoretischer Zweifel obwalten können über die verderblichen Folgen des Corruptionssystemes, so wäre das einzige Beispiel Louis Philipp's hinreichend zur Ueberzeugung. Folgerichtiger, ausdauernder, grossartiger, und

mit mehr Verstand ist dieses System gewiss nie ausgeführt worden, als von diesem Fürsten. Es gelang auch achtzehn Jahre lang eine Mehrheit der Volksvertretung zu erhalten, welche mit der Regierung ging, aber das Volk nicht hinter sich hatte. (Ob hierin das Volk verständig handelte, ist für unsere Frage ganz gleichgültig.) Die Regierung ging ihren Weg, immer leichter und geregelter; sie setzte in den Hauptsachen durch, was sie wollte, und schien selbst scharfsinnigen Beobachtern felsenfest begründet. Und was war die Wahrheit? Eine allgemeine Missstimmung und namentlich Missachtung; eine vollständige Zerfressung jedes sittlichen Bandes; eine Unmöglichkeit des Königthums. Was war das Ergebniss? Einige hundert Abenteurer warfen den anscheinend glänzendsten Thron Europa's um, weil er in seiner künstlichen Stärke vereinzelt stand, seine sittlichen Stützen durchgenagt waren. Und wollte man, meines Bedünkens ganz mit Unrecht, einwenden, dass auch ein anderes System das Königthum in Frankreich hätte nicht retten können bei dem durchaus demokratischen Sinne der Nation, so bleibt jedenfalls so viel stehen, dass durch ein Corruptionssystem und gemachte Kammermehrheiten wesentliche Gefahren und Schwierigkeiten nicht beseitigt, vielmehr gesteigert wurden. Und schon diess genügt mir zunächst vollkommen für meinen Satz; denn Schwierigkeiten und Gefahren sind nun einmal eben im Staatsleben.

Steht somit aber fest, dass die Corruption der Volksvertretung nicht das richtige Mittel ist, um den Dualismus zwischen den beiden Factoren des Staatswillens auszugleichen, so ist damit auch von selbst gesagt, dass also die Hülfe bei dem parlamentarischen Systeme gesucht werden müsse. Es gibt ja kein Drittes.

Die Einrichtung aber ist an sich eine einfache. Sie besteht lediglich darin, dass das Ministerium jedesmal im Sinne der Mehrheit der Volksvertretung zusammengesetzt und zwar mit den Leitern derselben besetzt wird. Natürlich führen diese dann die Geschäfte in der Auffassung ihrer politischen Partei, und damit ist in allen wesentlichen Dingen volle Uebereinstimmung zwischen der Regierung und der Repräsentation hergestellt. Eine Opposition mag sein; allein sie ist die Minderheit, und somit nicht im Stande, den Gang der Regierung zu hemmen. Aendert sich seiner Zeit die Mehrheit, sei es in Folge von Wahl, sei es, weil ein Theil der bisherigen Anhänger mit den Regierungsmaassregeln unzufrieden geworden ist, so wird das Ministerium entlassen und ein anderes im Geist und aus dem Kerne der jetzigen Mehrheit gebildet. Die bisherige Verwaltung mag in die Opposition treten. Die Rechte des Fürsten erleiden bei diesem Wechsel gar keine Aenderung, jedenfalls keine formelle. Nicht nur bleiben alle persönlichen Rechte, welche sich auf die Majestät des Staatsoberhauptes, auf die Stellung als Haupt seines Hauses, auf die Vermögensverhältnisse jeder Art

beziehen, vollkommen unangetastet, sondern auch die verfassungsmässigen Regierungsrechte werden nicht geändert. Der Fürst ist auch hier Inhaber der Staatsgewalt, seine Zustimmung ist nothwendig zu allen Regierungshandlungen, namentlich zur Gesetzgebung; er ernennt die Beamten und entfernt sie wieder, je nach Massgabe der Gesetze. Die Personifikation des Staates, im Verhältnisse zum Auslande, bleibt unverändert. Aber allerdings wird verlangt, dass der Fürst die Leitung der Verwaltung in dem Sinne der jeweiligen Mehrheit der Volksvertretung als eine politische Nothwendigkeit ansieht, und demnach nicht nur seine amtlichen Rathgeber wählt, sondern auch aufrichtig und ohne Hinterhalt nach deren Ansicht regiert und regieren lässt. Nicht seine persönliche Ansicht oder Liebhaberei, auch nicht sein rein persönliches (von dem des Staates verschiedenes) Interesse soll den Ausschlag in Staatsgeschäften geben, sondern die Natur der Verhältnisse. Es wird ihm kein bestimmter einzelner Diener aufgedrungen; aber er kann, ohne die ganze Verwaltung in Unordnung und Stockung zu bringen, keinen wählen, welcher im Widerspruche wäre mit der eben jetzt nothwendigen Richtung in der Politik. Alles diess aber ist nicht etwa in einem Gesetze als Vorschrift verzeichnet, sondern es ist nur eine auf die Einsicht ihres überwiegenden Nutzens beruhende Gewohnheit; es ist kein Verfassungsparagraph, sondern ein Regierungssystem.

Die Folgen dieses Systems sind aber einleuchtend. Ich habe sie oben bereits mit einigen Worten angedeutet.

Vor Allem ist, in irgend wesentlichen Dingen und auf die Dauer, eine verschiedene politische Richtung der Regierung und der Volksvertretung, selbst eine Meinungsverschiedenheit über einzelne wichtige Maassregeln, gar nicht denkbar. Entweder hat das Ministerium die Mehrheit in der Versammlung für sich; dann findet grundsätzliche Uebereinstimmung von Hause aus statt, wenigstens fügen sich die Anhänger in der Repräsentation dem Willen ihrer im Ministerium sitzenden Leiter. Oder aber es wendet sich die Mehrheit der Vertretung principiell von der bisherigen Verwaltung ab, und es entsteht eine neue Mehrheit mit einem bewussten staatlichen Ziele; dann übernimmt diese die Zügel ohne allen Widerstreit und führt nun siegreich ihre Ansicht durch. Also nur ganz vorübergehend, nämlich bis die Thatsache einer Aenderung der Mehrheit unzweifelhaft feststeht und die Personen der neuen Verwaltung bestimmt bezeichnet sind, kann hier eine Ungewissheit und ein Stocken in der Staatsleitung vorkommen. Regel ist die praktische Beseitigung des Dualismus.

Allerdings ist auch hier eine Opposition, und zwar oft sogar eine zahlreiche, und nach ihren Geisteskräften sehr bedeutende. Solchen politischen Gegnern gegenüber sitzt das Ministerium nicht auf Rosen. Auch gebe ich gerne zu, dass die Opposition im parlamentarischen Systeme dem Volke

ebenfalls zu einer rationalistischen Ansicht vom Staate verhilft, und dass ihr Dasein und ihr Auftreten einem patriarchalischen Gefühlsleben im Staate, einer persönlichen Pietät und einem Auctoritätsglauben an die Weisheit der Staatsmänner nicht sehr günstig ist. Die Beschränktheit des Unterthanenverstandes wird auch durch eine solche Opposition allmählig emancipirt. Dennoch welch' wesentlicher und sehr heilsamer Unterschied zwischen den Widerspruchsparteien in dieser Auffassung des repräsentativen Systems und den bei anderer Behandlung der Vertretung nothwendig entstehenden!

Einmal gehen — so lange nicht überhaupt eine Revolution im Anzuge ist — die Angriffe nicht, und können nicht gehen, gegen das monarchische Princip und eine angeblich selbstsüchtige Regierungsauffassung desselben, sondern nur gegen das politische System eines Theiles des Volkes selbst. Es kann von einer sittlichen Verdächtigung des Fürsten weder mittelbar noch unmittelbar die Rede sein, sondern nur von einem Kampfe unter den Parteien in der Vertretung. Und wie heftig auch dieser sein mag, wie grossen Schaden dabei die gerade am Ruder befindliche Mehrheit auch leiden mag: das Wesen der Staatsgewalt bleibt in seinem Kerne unangetastet, und der ganze Erfolg ist schliesslich nur eine Belehrung für das Volk, dass es künftig anders zu wählen habe. Diess ist für das Bestehen der Monarchie von dem höchsten Werthe. Vergleichen Sie einmal die Ergebnisse der parlamentarischen Kämpfe in England und Belgien mit den in Frankreich zu Tage getretenen, die persönliche Stellung der Königin Victoria oder die Leopold's von Belgien mit der Louis Philipp's. Und wollten Sie mir etwa die persönliche Trefflichkeit jener beiden Regenten als Grund der Verschiedenheit entgegenstellen, so würde ich (um nicht über Louis Philipp zu streiten) auf Fürsten wie Georg IV. hinweisen. Selbst er, der wahrlich persönliche Achtung nicht verlangen konnte, ging unversehrt genug aus dem Ringen der Parteien im Parliamente hervor, und konnte das Princip des Königthums durch seine Persönlichkeit nicht zu Grunde richten.

Zweitens aber muss ich nochmals erinnern, dass die Opposition bei diesem Systeme auf dem Boden der Regierungsmöglichkeit bleiben muss. Sie kann ja in jedem Augenblicke aufgerufen werden, ihre Theorieen zu verwirklichen. Damit aber wird der Streit nothwendig ein verständigerer, und es kommen nicht durch glänzende aber widersinnige Reden unmögliche Wünsche und sinnlose Vorwürfe in die Köpfe der Menge. Auch hat es dann mit dem Herumwerfen des Staates von einem Systeme in das andere im Falle eines Ministerwechsels nicht so viel auf sich. Allerdings werden Aenderungen eintreten, bisherige Plane aufgegeben, indessen zurückgewiesene Gedanken verwirklicht werden. Allein es geht diess doch nicht über eine bestimmte Schwankungsgränze hinaus. England wird nicht auf den Kopf gestellt, wenn anstatt Lord John's Lord Derby erster Minister wird; aber

Ledru Rollin konnte ohne eine Revolution nicht an die Stelle von Guizot treten. Nichts ist (etwa frühzeitige und unreife politische Schriftstellerei abgerechnet) gefährlicher, als wenn ein Staatsmann sich durch eine falsche Oppositionsstellung zu Theoricen hinreissen lässt, welche keine Ausführung finden können. Wird er dann später zur Leitung der Geschäfte berufen, so bleibt ihm nur die Wahl zwischen einer Verläugnung seiner eigenen früheren Sätze und dem Versuche der Ausführung von Unmöglichkeiten. Im ersten Falle leidet sein Ruf Schiffbruch, im andern Falle der Staat Schaden; in beiden kann er auf die Dauer nicht nützen und aushalten. Wir haben diess reichlichst an unseren Märzministerien gesehen, welchen das Scheitern an ihren Oppositionsantecedentien nur durch einen unerwartet schnellen Sieg der Reaction erspart wurde, und welche — niemand wird es läugnen — in der kurzen Zeit ihrer Herrschaft, eben durch ihre eigene frühere Opposition, manchfach zu Beschlüssen gedrängt wurden, welche mit einer festen Regierung unvereinbar waren. Eine Opposition in einem parlamentarischen Systeme kann regieren, die von einem System der Corruption übrig gelassene nimmermehr. «Her Majesty's Opposition» ist nicht blos ein Scherz, sondern eine grosse politische Wahrheit. Auch wollen Sie wohl bemerken, dass wenn die Widerspruchspartei in solchen Schranken gehalten ist, ihre persönliche Nähe dem Fürsten keine so peinlichen Gefühle erweckt, nicht zur gesellschaftlichen Unmöglichkeit wird, wie es da leicht sein kann, wo die jetzt unvermeidlich gewordenen Männer sich bisher nach Form und Inhalt in dem Aeussersten bewegt hatten. Diess aber ist kein unbedeutender Umstand.

Nun nur noch ein Wort über einen dritten Punkt, und dann sind Sie meine heutige lange Erörterung los. Ich muss nämlich, wie sich von selbst versteht, auch die Folgen betrachten, welche ein parlamentarisches System für den Fürsten persönlich hat. Dass das monarchische Princip nicht nur nicht Noth leidet, sondern sogar einen sehr dienlichen Blitzableiter erhält, haben wir bereits gesehen. Allein damit ist allerdings noch nicht gesagt, dass sich ein regierender Fürst persönlich mit solchen ihm durch äussere Nothwendigkeit aufgedrungenen Wechsel in Regierungsrichtungen und in der Person seiner nächsten Diener zufriedenzustellen Ursache hat. Nichts ist in der That möglicher, als dass ihm die allerdings eintretende wesentliche Beschränkung des persönlichen Willens in Staatssachen entschieden zuwider ist; und zwar um so mehr, je grösseres Kraftbewusstsein und Thätigkeitslust einer hat. Ich habe die Heuchelei nie leiden können, mit welcher man nicht selten sucht, die Beschränkung des Fürsten durch das parlamentarische System als unbedeutend darzustellen. Diese Beschränkung ist gross. Noch mehr: sie soll gross sein; diess ist klar bewusste Absicht. Es soll der Staat nicht nach der persönlichen Ansicht

des Fürsten, sondern nach dem Programme der in der Mehrheit befindlichen politischen Partei geführt werden; und es kann und muss vorkommen, dass der Regent seine formelle Zustimmung zu Maassregeln giebt, welche ihm persönlich zuwider sind. Ich für meine Person begreife somit ganz wohl, dass unsern Fürsten die Annahme der in Frage stehenden Regierungsweise als ein grosses Opfer und als eine Art von capitis deminutio erscheint. Dennoch muthe ich diese Annahme unbedingt an; und diess zwar nicht blos im Interesse des Staatswohles, sondern namentlich auch in dem persönlichen Nutzen der Fürsten und ihrer Geschlechter. Ueber jene Rücksicht viele Worte zu machen, erlassen Sie mir wohl. Es wäre leicht genug, eine Sittenpredigt darüber zu schreiben; aber ich bin etwas schwergläubig hinsichtlich der durchschlagenden Wirkungen solcher Versuche, die Dinge in's Gewissen zu schieben. Ich halte mich einfach an den trockenen und kalten Verstand. Sind die oben vorgetragenen Vordersätze richtig, so steht in denjenigen Staaten, welche nun einmal für die repräsentative Regierung reif sind, den Fürsten nur die Wahl offen zwischen einem allmähligen Hinabgleiten auf der schlüpfrigen und nicht sehr reinlichen Bahn der Corruption bis an den Rand eines sittlichen und politischen Abgrundes, und zwischen dem Fügen in das parlamentarische System, d. h. in eine wesentliche Beschränkung des persönlichen Willens und eine vielfache Selbstverläugnung. Mag nun auch im erstern Falle das Hinabstürzen nicht unbedingt nothwendig sein, so ist doch eine solche Stellung peinlich und nicht ruhmvoll. Die Selbstverläugnung dagegen ist zwar eine saure Aufgabe, zumeist für Solche, welchen ihr ausnahmsweises Loos auf der Erde so wenige Gelegenheit zur Uebung darin giebt. Allein wenn dieselbe eine immerhin noch sehr einflussreiche und wichtige Stellung, einen von äusseren Unannehmlichkeiten fast über die Gebühr freien Lebensweg, eine gesicherte Zukunft für sich und die Nachkommen giebt: so ist denn doch kein ungewöhnliches Maass von Einsicht erforderlich, um das Vortheilhafteste zu wählen, und kein über menschliche Kraft gehender Entschluss, um das unvermeidliche Opfer zu bringen.

Ich wenigstens habe noch so viel Vertrauen in den Verstand und den Charakter der Menschen, dass ich ein freiwilliges Handeln dieser Art für möglich erachte. Am wenigsten machen mich die eben jetzt vor sich gehenden Dinge stutzig. Diess sind naturgemässe und vorübergehende Rückschläge nach Uebertreibungen und Ueberspannungen. Die wirkliche Unterlage der Dinge, d. h. die Bildungsstufe des Volkes, wird schon wieder zum Vorscheine kommen. Aber sei dem, wie ihm wolle, mein erstes praeterea censeo bleibt die Anerkennung des parlamentarischen Systemes, wenn ich an die Erhaltung der Monarchie glauben soll.

VI.

Endlich, mein Bester, verlassen Sie also die blos beobachtende Stellung, in welcher Sie bisher meine Auseinandersetzungen leidend hinnahmen, kaum hie und da eine Zwischenbemerkung einwerfend. In raschem Angriffe überschütten Sie meine Empfehlung der parlamentarischen Regierungsweise mit Fragen, welche Sie wohl für unbeantworthar erachten, und mit offenem Widerspruche. Ich werde die Antworten nicht schuldig bleiben; gestatten Sie mir jedoch, dass ich zunächst meine Lehre ganz entwickele. Vielleicht haben Sie auch gegen den zweiten Theil derselben Einwendungen zu machen, die wir dann gemeinschaftlich mit den schon vorgebrachten besprechen wollen.

Ich habe also noch den zweiten Satz zu entwickeln, welcher dahin geht, dass das Fehlschlagen des constitutionellen Systemes auf dem Festlande noch einen weiteren, ganz selbstständig wirkenden Grund habe. Diesen finde ich in der falschen Bildung der vertretenden Versammlungen, welche hervorgegangen ist aus einer unrichtigen Auffassung des Volkslebens, der Rechte und Interessen des Volkes, einer unrichtigen daraus hervorgegangenen Organisation der Wahlen, mit Einem Worte aus einem Verkennen der wahren gesellschaftlichen Gliederung.

Die Thesis an sich, dass die Erfüllung der Aufgabe einer Volksvertretung wesentlich bedingt sei durch die Art ihrer Bildung und Zusammensetzung, brauche ich wohl nicht erst zu erweisen. Es versteht sich von selbst, dass die blosse Zutheilung einer Pflicht und einer Zuständigkeit noch keineswegs schon die Sicherheit der Vollziehung gewährt, sondern dass jene erst einen Werth und eine Wirkung bekommen durch die wirkliche Handhabung. Die Handhabung hängt nun aber wesentlich von dem Geiste der damit beauftragten Versammlung ab; der Geist der Versammlung wieder von dem der einzelnen Mitglieder. Es ist somit die Bestimmung dieser letztern entscheidend für die Wirksamkeit des ganzen Systemes.

Ich habe somit nur nachzuweisen, dass in dem concreten Falle, nämlich bei den constitutionellen Staaten des europäischen Festlandes, die Bildung und Zusammensetzung der volksvertretenden Versammlungen fehlerhaft sei. Werden Sie aber nicht ungeduldig, wenn ich dabei etwas weitläufig bin. Der Gegenstand ist verwickelt, und es liegt mir Alles daran, hier nicht missverstanden zu werden. Selbst also auf die Gefahr hin, einen pedantischen Anstrieb nicht zu vermeiden, muss ich methodisch und umsichtig verfahren. — Ich werde daher zuerst darlegen, wie die Aufgabe, eine Volksvertretung zu bilden, thatsächlich in den Staaten des Festlandes gelöst worden ist. Sodann werde ich zeigen, dass diese Behandlung eine wesentlich und mehrfach verfehlte ist. Endlich werde ich meine eigenen Verbesserungsvorschläge machen.

Also zuerst von der thatsächlichen bisherigen Bildung der Volksvertretung. Aber auch hier kann ich Unklarheit nicht vermeiden, wenn ich nicht wieder unterabtheile. Einmal muss ich in's Auge fassen, wie diese das Volk vertretenden Ausschüsse aus seiner Mitte im Ganzen gebildet werden. Dann aber, zweitens, die Art und Weise besprechen, wie das einzelne Mitglied einer solchen Versammlung bezeichnet wird.

Die Zusammensetzung der zur Volksvertretung bestimmten Versammlungen ist allerdings in den verschiedenen festländischen Staaten verschieden genug ausgefallen; doch lassen sich alle diese Einrichtungen unter zwei Familien bringen. — In der einen stehen diejenigen Versammlungen, bei deren Bildung die Einheitlichkeit des der Regierung gegenüber gestellten Volkes als Grundgedanke festgehalten wird. So wie man sich dieses Volk als Eine moralische Person mit gemeinschaftlichen Rechten, und etwa Interessen, denkt, so lässt man auch eine gleichartige Körperschaft von Vertretern entstehen; und zwar wird dieselbe, weil doch das ganze Volk nicht zu Einer Wahlhandlung vereinigt werden kann, durch Wahlen in einzelnen, geographisch eingetheilten, der Kopfzahl nach möglichst gleichen Bezirken gebildet. Es ist dabei, zur Vermeidung jeder falschen Auffassung, in der Regel noch ausdrücklich bemerkt, dass der Gewählte nicht Vertreter seines Wahlbezirkes, sondern des ganzen Landes (d. h. Volkes) sei. Und wenn sich, wie allerdings der Fall ist, diese einheitliche Versammlung auch der Rechte einzelner Bürger oder ganzer Klassen derselben in gewissen Fällen anzunehmen hat, so geschieht diess nur aus dem Gesichtspunkte der Vertretung auch des einzelnen Mitgliedes durch die Gesammtheit. Die eigentlich folgerichtige Form einer solchen Versammlung ist die Vereinigung aller Volksvertreter zu einer ungetrennten Gesammtheit; wie wir diess denn auch vielfach erlebt haben, zunächst bei sogenannten constituirenden Versammlungen (z. B. in Belgien, Frankreich, Deutschland und Oesterreich im Jahre 1848, in manchen einzelnen deutschen, italienischen Staaten u. s. w.), dann aber auch bei regelmässigen Volksvertretungen (so in Frankreich von 1848 bis 1851, Kurhessen nach der Verfassung von 1830). Allein zuweilen wird doch auch eine Spaltung in zwei Abtheilungen beliebt, um die, gleichgültig jetzt ob wahren oder nur vermeintlichen, Vortheile einer Berathung in zwei Kammern zu geniessen. Wir sehen diess in Norwegen und Belgien. Ob hierbei verschiedene Wahlen für die beiden Kammern vorgenommen werden, oder die gleichmässig Gewählten durch Loos abgetheilt werden, ist an sich gleichgültig, so lange jene Doppelwahlen in der Hauptsache auf dem Einheitsgedanken ruhen. Ein etwas höherer Census u. s. w. gibt keine wesentliche Verschiedenheit. — Die andere Familie der Vertretungseinrichtungen umfasst diejenigen Ordnungen, in welchen eine Vertretung der Gesammtheit nach dem Einheitsprincipe allerdings besteht, daneben aber mit

gleicher Berechtigung Rücksicht genommen wird auf eine besondere Vertretung bevorzugter Stände oder Interessen. Hier ist denn also die Masse des Volkes und das der Gesammtheit zustehende Recht nicht bei Seite gesetzt, vielmehr deren Vertheidigung sowohl den aus der Gesammtheit Gewählten übertragen, als auch den zunächst zur Besorgung von Sonderinteressen Bestimmten zur gleichzeitigen Pflicht gemacht; allein es findet doch in so ferne ein sehr bedeutender Unterschied statt, als hier die Forderungen der Gesammtheit im Falle eines Zusammenstosses mit solchen bevorzugten Sonderinteressen leicht zurückgesetzt werden, und umgekehrt die Rechte Einzelner über die Gebühr Förderung finden können. Die Art und die Zahl der mit besonderer Vertretung bedachten Rechte oder Interessen ist sehr verschieden in den verschiedenen Staaten. Wir finden darunter den grossen Grundbesitz, die Geistlichkeit, die Universitäten, die grossen Städte, hohe geschichtliche Stellungen. Zuweilen ist es sogar mehr auf eine Verstärkung der staatsmännischen Einsicht der Volksvertretung oder auf eine zuverlässige Stütze der Regierung, als auf die Vertretung irgend eines bestimmten Verhältnisses abgesehen. Was aber die äussere Ordnung solcher Vertretungen betrifft, so lag es in der Natur der Sache, dass die aus der Gesammheit hervorgegangenen und zur Wahrung ihrer Rechte zunächst bestimmten Abgeordneten in einer Kammer, die zunächst aus Sonderstellungen Hervorgegangenen in einer davon verschiedenen zweiten vereinigt wurden. Nur selten sind daher auch andere Zusammensetzungen und Künsteleien versucht worden. Volksvertretungen dieser Art sind bekanntlich häufig. Frankreich hatte im Jahre 1815 und 1830 Pairskammern; Preussen hat sein Herrenhaus; die Mehrzahl der übrigen deutschen Staaten haben Kammern der Standesherren oder dergleichen.

Bei der Bestimmung des einzelnen Mitgliedes ist ebenfalls wieder ein wesentlicher Unterschied zwischen denjenigen, welche die Gesammtheit des Volkes vertreten, und den Abgeordneten der bevorrechteten Stände oder Klassen. — Jene werden durchaus gewählt, und zwar wird zu diesem Behufe das ganze Staatsgebiet in möglichst gleiche Bezirke getheilt. Die höchste Folgerichtigkeit ist hier, wenn je auf eine bestimmte Anzahl von Köpfen ein Vertreter fällt; doch begnügt man sich in der Regel nur mit Annäherungen an die gleiche Vertheilung. Eine nähere Verbindung des zu Wählenden mit dem Bezirke ist durchaus nicht erforderlich. Weder muss er in demselben seinen Wohnsitz haben, noch ein für den Bezirk besonders bedeutendes Gewerbe treiben, noch endlich auch nur die örtlichen Verhältnisse näher kennen. Blos auf die Fähigkeiten zur Vertretung der Gesammtrechte wird Rücksicht genommen; und in der Regel ist hier dem Vertrauen und der Liebhaberei der Wähler freiester Spielraum gelassen. Nur ganz selten ist ein bedeutenderes Vermögen zur Bedingung gemacht. Eben so verhält es

sich mit dem Rechte zu wählen. Zwar ist der falsche Gedanke des allgemeinen Wahlrechtes erst in einigen der seit dem Jahre 1848 entstandenen Verfassungen angenommen, und auch selbst hier, wie z. B. in Preussen, wieder durch die Eintheilung nach Steuerklassen wesentlich gebrochen. Allein selbst in den älteren constitutionellen Monarchieen, in welchen man versucht hat, die Wahlbefugniss zu beschränken auf die zuverlässigeren, weil bei dem Wohle des Staates persönlich und sachlich betheiligteren Bürger, ist diese Tauglichkeit zum Wählen überall nur in dem Besitze irgend eines Vermögens gesucht, nicht aber mit besonderen Zuständen und Interessen in Verbindung gesetzt worden. Auch hier also waltet schliesslich nur die allgemeine staatliche Auffassung vor. — Anders bei den Vertretern der besonderen, begünstigten Verhältnisse. Hier ist bei der Bezeichnung zur Vertretung die persönliche Betheiligung an dem fraglichen Verhältnisse die ausschliessende Rücksicht. Theilweise, wie bei Standesherren und Pairs, fällt das Recht zur Vertretung unmittelbar zusammen mit einem persönlichen Stande; theilweise giebt der Besitz eines Amtes ein solches unmittelbares Recht, so bei hohen Geistlichen; und selbst wo Wahl stattfindet, steht solche nur Betheiligten zu und kann nur auf einen Genossen fallen, wie z. B. bei Ritterschaften, Universitäten, dem niederen Clerus, den Magistraten der preussischen Städte, welche ein Mitglied aus ihrer Mitte in's preussische Herrenhaus schicken. Das Volk im Ganzen hat keinerlei Antheil an der Ernennung dieser Gattung von Vertretern. Wie vielerlei Kategorieen derselben aber bestehen, diess ist sehr selten nach einem umfassenden Gedanken, sondern in der Regel nur nach geschichtlichen Gründen bestimmt worden; so dass diese besonderen Vertretungen keineswegs nothwendig zusammenfallen mit den wichtigsten thatsächlich bestehenden Sonderinteressen im Volke, oder sie sämmtlich darstellen.

Ich komme nun zu meiner Kritik dieser Einrichtung. Zu deren Begründung schicke ich aber diejenigen allgemeinen Sätze voraus, welche ich für maassgebend erachte.

1. Wesentliche Bestandtheile der Eigenschaften, durch welche eine tüchtige Erfüllung der Aufgabe einer Ständeversammlung bedingt ist, sind Kenntniss der zu vertretenden Verhältnisse, und Eifer von Seiten der Mitglieder.

2. Das Vorhandensein dieser Eigenschaften darf weder dem blossen Zufalle überlassen bleiben, noch kann es erwartet werden, wenn die Bezeichnung der Mitglieder nach ganz anderen Rücksichten geschieht. Vielmehr muss die Zusammensetzung des Ganzen und die Ernennung des Einzelnen in solcher Weise geordnet werden, dass mit Wahrscheinlichkeit auf diese Eigenschaften gerechnet werden kann.

3. Diese Wahrscheinlichkeit ist nur dann vorhanden, wenn die Mit-

glieder persönliche Beziehnngen zu den von ihnen zu vertretenden Rechten und Interessen haben. Nur dann nämlich ist Bekanntschaft mit Thatsachen und Bedürfnissen, wenigstens in den meisten Fällen, zu erwarten, und fällt namentlich Pflicht und Willen zur Vertheidigung zusammen. Nur Mangel an Menschenkenntniss wird Gleiches regelmässig erwarten von Pflichtgefühl, staatsmännischer Einsicht, Ehrgeiz oder Scheu vor der öffentlichen Meinung, wenn diese nicht auch durch persönliche Interessen bewegt werden.

4. Es darf nicht aus den Augen verloren werden, dass die zu vertheidigenden Rechte und Interessen dreierlei Art sind: solche, welche der organisirten Einheit des gesammten Volkes zustehen; solche, welche nur eine bestimmte, grössere oder kleinere Klasse von Bürgern betreffen; endlich solche, welche jede einzelne Persönlichkeit berühren. Die Bildung der Versammlung muss somit mit allen drei Gattungen in richtiger Verbindung stehen.

5. Die Vertretung muss verhältnissmässig sein, so dass ein weiter verbreitetes Recht auch eine grössere Anzahl von Vertretern hat, und umgekehrt. Die Vertretung soll keine von der Wirklichkeit verschiedene Verhältnisse erzeugen durch ein künstlich dem einen oder dem anderen Verhältnisse gegebenes Uebergewicht.

Sind diese Sätze wahr, — und ich halte sie für unwidersprechlich, — so sind dann auch die folgenden Voraussetzungen gegen die von mir oben geschilderte Einrichtung der Volksvertretung auf dem Festlande begründet:

Vor Allem ist klar, warum jetzt für die erste Bedingung jeder Wirksamkeit, nämlich für das Vorhandensein einer erforderlichen Kenntniss des Gegenstandes der Thätigkeit, keineswegs genügend gesorgt ist. Man lasse sich nicht täuschen durch Phrasen oder unbestimmte Hoffnungen, sondern sehe im Leben genauer zu, welche Art von Personen die grösste Aussicht bei den Wahlen in geographischen Bezirken und nach der blossen Volksmenge haben. Nach aller Erfahrung sind es wesentlich zwei Gattungen. Einmal laute, um nicht zu sagen vorlaute, Tadler der Regierung; gewöhnlich Advokaten oder sonstige missgelaunte Studirte. Zweitens aber knechtische Anhänger der Regierung; abhängige Beamte, oder die es werden wollen. Die erstern wenden sich an das, natürlich überall vorhandene, Missvergnügen, welcher Art es sei, und werden oft unterstützt durch wohlorganisirte Parteiwühlereien; die andern sucht man gleichgültigen, gewonnenen oder eingeschüchterten Bezirken aufzudrängen. Nimmt man, besten Falles, hierzu noch einige staatsmännische, literarische oder militärische Berühmtheiten, ferner eine Anzahl von Männern, welche irgend einen örtlichen, oft mit dem Berufe des Volksvertreters nicht in der geringsten Verbindung stehenden Einfluss besitzen, z. B. Ortsvorsteher, reiche Wirthe u. dgl., so ist die Versammlung fertig. Ist es da nun aber ein Wunder, wenn es oft

auf das Kläglichste an der erforderlichen Kenntniss der Verhältnisse, der wahren Bedürfnisse und der möglichen Mittel fehlt? Dass sogar, wenn ein zufällig befähigtes Mitglied oder die Regierung das Richtige vorschlägt, sie häufig nicht einmal verstanden werden? Allerdings ist ein Unterschied. Ich gehe gerne zu, dass diejenige Art von Rechten und Interessen, welche jeden einzelnen Bürger unmittelbar berühren, also namentlich Freiheits- oder staatsbürgerliche Rechte, mit Einsicht vertreten wird. Ich will, freilich in sehr viel geringerem Grade, einräumen, dass zuweilen ein die Gesammteinheit des Volkes betreffendes allgemeines Verhältniss von den volksvertretenden Versammlungen richtig aufgefasst und vertheidigt wird. Allein um so schlimmer sieht es um Alles aus, was zwischen diesen beiden Extremen liegt, also um die Rechte und Interessen der einzelnen gesellschaftlichen Kreise. Hier ist es blosser Zufall, wenn sich einmal wirkliche Sachkunde zeigt. Der Grund hievon ist aber leicht einzusehen. Es ist einfach das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein einer persönlichen Beziehung. Die der Persönlichkeit zukommenden Rechte und Interessen kennt Jeder aus Erfahrung und Nothwendigkeit; die Verhältnisse der Gesammtheit liegen Demjenigen, welcher nicht besondere Studien macht, schon ferner, weil er, wennschon ein Bestandtheil dieser Gesammtheit, doch am Ende nur mittelbar und individuell kaum merklich dadurch berührt wird; Sonderinteressen, wie begründet und wichtig sie seien, beachtet der persönlich nicht Betheiligte in der Regel entweder gar nicht, oder wohl gar mit Missgunst; für eine Vertretung derselben aus ihrer Mitte ist aber gar nicht gesorgt durch die Zusammensetzung unserer Kammern. — Sagen Sie nicht, verehrtester Freund, dass diess Alles jedenfalls nur gelte von jenen Ständeversammlungen, welche ich oben in die erste Familie gesetzt habe, dass aber in den Verfassungen der zweiten Familie Vertreter bestimmter Rechts- und Interessenkreise vorhanden seien. Diess ist so wenig eine Einwendung gegen meinen Satz, dass es vielmehr denselben glänzend bestätigt. Ja, allerdings haben in unsern ersten Kammern die in denselben vertretenen Sonderstellungen sehr tüchtige und erfolgreiche Vertreter. Gerade an ihnen kann man sehen, was die persönliche Verbindung mit der amtlichen Aufgabe wirkt. Und gerade auf ihr Beispiel stütze ich mich, wenn ich ein ähnliches Verhältniss für alle wirklich einer Vertretung würdigen und bedürftigen Zustände verlange. Das ist ja eben das Unglück, dass jetzt nur einzelne Sonderverhältnisse eigens vertreten sind, und zwar solche, um welche es, in der Hauptsache wenigstens, kein grosser Schaden wäre, wenn auch gar nicht bestünden, die wahren und grossen gesellschaftlichen Kreise dagegen nicht. Auch bedenken Sie, dass, wie immer sich Letzteres verhalten mag, jedenfalls noch die andere, weit einflussreichere Kammer unrichtig zusammengesetzt ist,

und dass diese wenigstens zu hindern vermag. Ich verlange aber persönliche Verbindung mit den zu vertretenden Rechten in der ganzen Versammlung.

Sodann kann, zweitens, darüber kein Zweifel obwalten, warum es in unserer jetzigen Einrichtung so oft an aufrichtigem und nachhaltigem Eifer fehlt. Ich kann mich hier kurz fassen. Es liegt ja in der Natur der Sache, dass ein Eifer und eine Aufopferung für Rechte und Interessen, welche man nicht einmal kennt und bei denen man nicht betheiligt ist, regelmässig nicht besteht. Häufig wird sogar gerade das Gegentheil stattfinden. Und auch nicht einmal auf den selbstischen Beweggrund einer Beliebtmachung bei den Wählern kann man rechnen, denn nur ganz selten werden die Interessen eines geographischen Wahlbezirkes zusammenfallen mit einem der organischen Kreise des Volkslebens. Während also jede, oft ganz unbedeutende oder grundlose, örtliche Angelegenheit die äussersten Anstrengungen der betreffenden Abgeordneten hervorruft, bleiben weit wichtigere Verhältnisse verlassen, weil sie sich zwar über die Grenzen einzelner Wahlbezirke weit hinaus erstrecken, allein in keinem einzelnen von vorherrschender Bedeutung sind. Aus allem diesem erklärt sich denn auch die Thatsache, dass in unseren Repräsentativversammlungen bei weitem die grösste, oft weit über alle Gebühr getriebene, Bedeutung den Verhandlungen über die der einzelnen Persönlichkeit zustehenden Rechte beigelegt wird. Schon eine geringere Theilnahme findet das, was die Einheit betrifft, (es müsste denn nur sein, dass die abgeschmackte Neigung Mancher, grosse Politik ohne alle Unterlage von Macht zu treiben, zuweilen ein grösseres Feuer entzündet). Oertliche Interessen werden, freilich nur von den unmittelbaren Vertretern der Bezirke, mit Löwenmuth vertheidigt. Die geringste Theilnahme aber wird den Sonderverhältnissen der gesellschaftlichen Kreise zu Theile. Die Rechte der Pressfreiheit, des Schutzes der Person gegen ungerechten Verhaft, der Beurtheilung durch Geschworne u. dgl. sind längst in allen constitutionellen Staaten verhandelt, festgesetzt, verändert, oft der Mittelpunkt Jahre langer heftiger Kämpfe, die Banner der Parteien gewesen; an den Verhandlungen über die Ordnung des Staatshaushaltes wird, wenigstens oft, lebendiger Antheil genommen, oder es regt die Billigung eines Staatsvertrages das parlamentarische Meer bis in seine tiefsten Tiefen auf; die Anlegung einer Strasse oder die Richtung einer Eisenbahn wird bis auf das Blut gefordert oder bekämpft: dagegen bleiben Gesetze über die Ordnung des Landbaues, der Gewerbe, oder gar eigentlich gesellschaftliche Fragen z. B. über Pauperismus, Kinderarbeit, Theilbarkeit oder Gebundenheit des Bodens, von einem Jahr auf das andere liegen. Nimmt dann auch einmal ein Betheiligter oder einer derselben Männer, welche auch fremde Angelegenheiten verstehen und ihre Pflicht gegen alle thun wollen, einen solchen Gegenstand auf, so findet er keine Theilnahme. Es sind ja keine eigens bestellten Vertreter

dieser Interessen da; die ganze Versammlung steht auf einer ganz andern Grundlage, nämlich nur auf dem Gedanken der Allgemeinheit und Einheit.

Drittens begreift sich, warum in unsern Ständeversammlungen eine Verhältnissmässigkeit der Vertretung auch nicht entfernt zu finden ist. Es werden ja die Abgeordneten nicht mit Beziehung auf bestimmte Rechte und Interessen gewählt, sondern nach einem Grundsatze, welcher mit der innern Organisation des Volks und seiner Zustände in gar keiner Beziehung steht, nämlich nach der räumlichen Ausdehnung oder der Bevölkerungszahl, und ohne dass irgend eine bestimmte Art der Zusammensetzung angestrebt würde oder gar vorgeschrieben wäre. So wie die Sachen stehen, ist es völliger Zufall, ob überhaupt und wie viele persönlich bei einem Interesse betheiligte und mit demselben vertraute Vertreter gewählt werden. Ein Stand von ganz untergeordneter Bedeutung und kleiner Zahl von Angehörigen kann zahlreiche Mitglieder absenden, ein überwiegend wichtiger vielleicht nicht Einen. Man kann die Zusammensetzung nicht einmal mit einem Kartenspiele vergleichen, denn hier dreht sich die Möglichkeit der Combination doch nur in bestimmten engen Grenzen, so dass immer ein Spiel möglich bleibt; allein hier kann der Wind des Zufalls Karten zusammenwehen, welche gar kein Spiel erlauben. Ja noch mehr: die Regel sogar ist völlig falsche Bildung. Ich habe oben angedeutet, warum Staatsdiener und Advokaten bei der jetzigen Einrichtung vor allen Andern Aussicht haben; und so findet man sie denn auch dutzendweise in den Kammern, während vielleicht kaum Ein Fabrikant oder Kaufmann da ist. Die Wahl eines Handwerkers gehört zu den grössten Seltenheiten; und wenn nicht gelegentlich ein Ortsvorsteher ernannt würde, so wäre selbst der ganze Stand der Bauern nie vertreten. Kein Mensch wird nun aber behaupten wollen, dass diess der Wirklichkeit, ihren Forderungen und ihren Rechten entspreche. Wie häufig hört man desshalb aber auch Klagen über den Mangel an Vertretung der wichtigsten Interessen, über Gleichgültigkeit gegen die Wünsche grosser Bestandtheile des Volkes! Wenn dagegen eine Regierungshandlung die Verhältnisse der Staatsdiener, Einrichtungen der Rechtspflege oder auch nur einzelne abstracte Rechtspunkte berührt, so erheben sich so zahlreiche Vertheidiger, dass sie einander selbst den Weg versperren, und es das Ansehen gewinnt, als bestehe das ganze Volk nur aus Advokaten oder Amtleuten. Diess aber ist geradezu absurd und verfälscht den ganzen Gedanken der Vertretung.

Danach kann es denn aber auch kein Räthsel sein, warum die jetzige Einrichtung der Vertretung in der That so manches Gute nicht bewerkstelligt, so manchen positiven Schaden gethan hat, warum sie, mit Einem Worte, mit die Schuld trägt an den jetzigen unerquicklichen Zuständen. Die Menge, und ich begreife darunter auch die Mehrzahl unserer Politikaster,

mag sich darüber nicht überall klar sein, und zum Theile wohl Zustände auf Rechnung schlechter Vertretung setzen, welche überhaupt von keiner Vertretung hätten können gebessert werden; oder mag sie die Fehler der Vertretung gar nicht da suchen, wo sie liegen: allein dem dunklen Gefühle, dass die Repräsentation irgendwie im Stiche gelassen habe und unfähig sei, liegt allerdings Wahrheit zu Grunde. Am klarsten sehen es die Socialisten ein; allein ihre eigene Lehre kann freilich nicht zum Bessern führen. Auch versteht es sich von selbst, dass es thöricht und ungerecht wäre, wenn man die ganze Schuld auf die Vertretungen wälzen wollte. Die Regierungen haben sogar noch einen grössern Antheil zu verantworten, denn an ihnen war es, bei ihren Maassregeln und Vorschlägen mit klarer Einsicht, mit staatsmännischer Beherrschung und mit entschlossener Kraft voranzugehen. Die Volksvertretungen hatten doch am Ende mehr nur eine leidende Rolle. Allein soweit sie gefehlt haben und fehlen, muss die Schuld auch offen ausgesprochen werden. — Sehen wir nur einmal die Lage der Dinge unbefangen an. Wo liegen die grossen Uebelstände unserer Zeit? Welches sind die Ursachen der allgemeinen Unzufriedenheit? Woher die Gefahr in unsern gesellschaftlichen Zuständen? Die Antwort ist, dass der Staat die Interessen grosser Lebenskreise nicht zu ordnen und nicht zu fördern weiss. Die Bemühungen und Kämpfe in unsern Staaten drehen sich um politische allgemeine Fragen, indessen leiden theils in Folge verkehrter Maassregeln, theils durch den zwar naturgemässen, allein auch völlig untergeordneten Gang einer neuen wirthschaftlichen Entwickelung die Hauptbestandtheile unseres ganzen gesellschaftlichen Lebens. Der Handwerkerstand, sonst der Kern des Bürgerthums, verkommt immer mehr unter der Mitwirkung der Fabriken. An eine Hülfe für den noch zu rettenden Theil geht niemand; vollkommene Auflösung aller Organisation und Ordnung soll ja das einzig Richtige sein. In dem Fabrikwesen steht eine völlige Umänderung nicht nur der Gewerbthätigkeit, sondern eines guten Theiles der Gesellschaft vor uns, und es hat dasselbe, neben unberechenbar nützlichen und glänzenden Vortheilen, einen ganz neuen, bereits nach Millionen zu zählenden Stand erzeugt, welcher ein menschenwürdiges Dasein und eine Sicherstellung seiner unentbehrlichsten Bedürfnisse immer lauter verlangt. Auch hier haben unsere Gesetzgeber und Vertreter keinen Gedanken, als etwa den der Freiheit, d. h. der Fortdauer der Ursache des ungeheuren Uebels. Der Bauernstand ist in den meisten Ländern zerbrochen; seine Jahrtausende alte Ordnung ist zerfallen. Von einer verständigen Ordnung der jetzt freieren und kleineren Landwirthschaft, von der Bildung eines den neuen Verhältnissen entsprechenden Lebens der Landbewohner ist aber keine Rede. Auch hier weiss man eben die Dinge gehen zu lassen, wie sie gehen und fallen seit Aufhebung der alten Gefügung. Der Grossbesitz ist vielfach seiner politischen Vorrechte ent-

kleidet und man läuft Sturm gegen die Zusammenhaltung desselben. Allein an eine den wirklichen Verhältnissen und Bedürfnissen entsprechende Wiederordnung wird keine Hand gelegt; gegenseitiges Grollen soll genügen. In der jüngsten Zeit hat die Weisheit der blossen Auflösung und des Zusehens auch das Verhältniss der Kirche zum Staate in ihre zerstörende Arbeit genommen. Man hat, in völliger Unfähigkeit zur Auffassung des Begriffs und des staatlichen Verhältnisses eines gesellschaftlichen Kreises, den unsinnigen Satz der völligen Trennung und sogar Unabhängigkeit von Kirche und Staat aufgestellt. Wir fangen an mit Händen zu greifen, wohin diess führt. Aber wie soll da geholfen werden? Unsere repräsentativen Versammlungen, ohne kirchliche Bestandtheile und zusammengesetzt aus Angehörigen aller Glaubensbekenntnisse, haben wohl zerstören können, allein zu einem Wiederaufbau sind sie nicht geeignet. — Dass hier überall sehr schwierige Aufgaben zu lösen waren, weiss ich wohl. Auch glaube ich gerne, dass selbst ganz richtig gebildete Vertretungen grosse Mühe gehabt hätten, den ihnen zufallenden Theil der Ordnungsaufgabe richtig zu lösen. Allein das weiss ich auch, dass die anorganischen und ohne alle Rücksicht auf die Zustände und die Bedürfnisse der Gesellschaft zusammengesetzten Versammlungen die jetzigen Zustände mit herbeigeführt haben, in welchen unser Wohl und selbst die Gesittigung tief bedroht sind; und nicht der mindeste Zweifel ist mir, dass eben die falsche Zusammensetzung die Hauptschuld trägt, und somit eine Besserung ohne ihre Beseitigung nicht möglich ist.

Sind diess aber meine Ansichten von den Fehlern und Nachtheilen des Organismus unserer jetzigen Vertretungen, so besteht allerdings für mich auch die Aufgabe, einen gründlichen Verbesserungsvorschlag zu machen. Ich gebe ja nicht dem üblen Willen unserer Repräsentanten die Schuld, sondern einer falschen Einrichtung. Also wären blosse Ermahnungen eben so thöricht, als unbestimmte Hoffnungen auf eine bessere Zukunft. — Ich begebe mich freilich damit unter die ungezählte und sehr wenig geachtete Schaar der Projectenmacher; und ich müsste mich sehr irren, wenn nicht auch Sie, mein theurer Freund, Ihren Vortheil wohl ersehen und mir spöttisch zu der Genossenschaft Glück wünschen werden. Es ist wahr genug, dass Mangel an Rath sicher nicht Schuld daran ist, wenn in der Welt nicht Alles vortrefflich geht; an Vorschlägen hat es nicht gefehlt. Und dass diese in der Regel völlig unbrauchbar und abgeschmackt waren, beweist schon der Umstand, dass kein Mensch mehr davon hören will. Allein dem mag sein, wie ihm will; was ist Anderes zu thun, als Neues vorzuschlagen, wenn der Beweis geliefert ist, dass das Bestehende untauglich ist und schwere Uebel erzeugt? Ich muss also wohl den gefährlichen Gang gehen, nicht blos um meine Berechtigung zum Tadel nachzuweisen, sondern weil in der Sache selbst keine andere Hülfe ist.

Nun aber noch ein Wort der Verständigung, ehe ich beginne. Warum schlage ich mich nicht einfach zu Denen, welche, ebenfalls unzufrieden mit der jetzigen constitutionellen Einrichtung, schon längst mit ihrem Hülfsmittel im Reinen sind, nämlich einfach die Wiederherstellung der mittelalterlichen Stände in drei oder vier Curien verlangen? Warum trete ich nicht einfach unter das Banner, das weiland Haller trug, und das jetzt von Gerlach und Stahl gehalten wird? Auch diese reden ja von der natürlichen Gliederung der Gesellschaft, spotten über Vertretung nach Kopfzahl, u. s. w.? — Ich schlage mich nicht zu Diesen, weil ich keine ungerechteren Gegner des wirklich bestehenden Rechtes, keine verkehrteren Rathgeber kenne, als eben sie. Gott bewahre mich vor einer Gemeinschaft mit dieser Partei; und ich gedenke auch bald genug zu zeigen, dass ich nicht zu ihr gehöre. Es ist wahr, ich gehe in der Kritik zum Theile denselben Weg, weil eben der Gegenstand unserer gemeinschaftlichen Untersuchung offenbare Fehler hat. Aber ich bin anderer Ansicht über die Ursache dieser Fehler, und somit auch über die Heilmittel. Wenn die Kämpen für die mittelalterlichen Einrichtungen die Bildung unserer Versammlungen aus atomistischen Einzelnen tadeln, so bin ich soweit mit ihnen einverstanden. Aber wenn sie nun behaupten, dass die der Gesellschaft des Mittelalters entsprechende Organisation die richtige sei, so bin ich gerade der entgegengesetzten Ansicht, weil wir nicht die Rechte und Interessen der mittelalterlichen, sondern der jetzigen Gesellschaft befriedigen sollen. Die von mir gewünschte Organisation ist eine weit reichere und wesentlich verschiedene. Wenn sie die, allerdings jetzt ausschliessliche, Berücksichtigung der Einheit und Gesammtheit ganz beseitigen wollen, so will ich dieselbe unter allen Umständen an der Spitze erhalten. Die Einheit des Staates, an deren Bildung Jahrhunderte arbeiteten, kann und darf nicht wieder in Stücke geschlagen werden. Sie ist mir aber bei der Vertretung nicht die *einzige* Rücksicht; sondern ich will auch die besonderen Lebenskreise anerkannt und befördert haben, und zwar schon durch die Einrichtung der Vertretung. Wenn aber gar diese Partei ihre Kritik und ihren Vorschlag nur verschiebt, um entweder Einem Stande die Beherrschung des ganzen übrigen Volkes zu verschaffen, oder um den ganzen wirklichen Einfluss der Vertretung der Krone zu opfern: so erhebe ich mich mit Entschiedenheit gegen diese Ungerechtigkeit, mit Verachtung gegen eine solche knabenhafte, unhaltbare Politik, und mit Entrüstung gegen die Heuchelei. — Verzeihen Sie, wenn ich mich vieleicht schon einmal über den einen oder den andern dieser Punkte ausgesprochen habe. Es liegt mir viel daran, gerade hier nicht missverstanden zu werden, und ich läugne es gar nicht, die wenigstens theilweise Uebereinstimmung gerade mit dieser Partei ist mir so unbequem, dass ich schon oft daran war, meine ganze Untersuchung nicht weiter zu verfolgen, wenigstens meine Ueberzeugung fest in mich zu

verschliessen, um nicht mit diesen Männern verwechselt zu werden, oder gar ihnen einen Vorschub zu thun. Allein aus zwei Gründen habe ich immer wieder diesen Gedanken als einen unwürdigen und falschen von mir gestossen. Einmal bin ich nun einmal von der Nothwendigkeit einer Aenderung überzeugt. Ich glaube also nicht schweigen zu dürfen. Sodann scheint mir, dass es das beste, vielleicht das einzige Mittel einer wirklichen Beseitigung dieser gefährlichen Partei ist, wenn man offen anerkennt, was sie Richtiges lehrt, dagegen an die Stelle ihrer eigennützigen und nichtsnützigen Vorschläge die richtigen setzt.

Diess will ich denn nun versuchen.

Irre ich mich nicht völlig, so sind die Bedingungen einer richtigen Bildung der Volksvertretung nachstehende: — allen Gattungen von Rechten und Interessen, welche eine Verletzung von der Regierung erfahren könnten, sind Vertreter zuzuweisen, und zwar solche, welche persönlich bei der Wahrung betheiligt sind. — Die Rechte der Gesammtheit, sowie die jedem einzelnen Bürger zustehenden erfordern keine eigenen Wahlen und sonstige Bezeichnungen, da jeder Abgeordnete, welches immer seine nächste Bestimmung sein mag, bei jenen Verhältnissen persönlich betheiligt ist, somit die Vereinigung der Vertreter der Einzelzustände eine naturgemässe und genügende Gesammtvertretung bildet. Dagegen ist jedem einzelnen gesellschaftlichen Kreise eine eigene Vertretung zu geben. — Die Zahl und die Bezeichnung dieser Kreise ist durch die Thatsachen in dem einzelnen Lande bestimmt. Ein solcher Kreis ist vorhanden, wenn ein bleibendes und wichtiges Interesse den Mittelpunkt gemeinschaftlicher Zustände und Forderungen an den Staat ist; es können somit geistige und sachliche Interessen, im letztern Falle der Besitz und der Erwerb, der Kern eines Kreises sein. Gleichgültig für das Recht der Vertretung ist es, ob sonst schon eine Organisation der Genossen besteht. — Die allgemeinen Angelegenheiten können nur von der Gesammtvertretung behandelt werden. Was die Wahrung der Sonderrechte betrifft, so steht diese zunächst den Vertretern der betreffenden Einzelkreise zu; eine neue Ordnung kann jedoch nur mit Genehmigung der Gesammtvertretung stattfinden, welcher die Wahrung der Staatseinheit, der allgemeinen Rechte und der Nichtbeeinträchtigung einzelner Dritter obliegt. — Gegenstände, welche für mehrere Kreise eine Bedeutung haben, sind von den Betheiligten gemeinschaftlich zu behandeln. — Sowohl bei dem Zusammentritte zu der Gesammtvertretung, als bei Vereinigungen mehrerer Kreise findet ein bleibend festgestelltes Stimmenverhältniss jedes einzelnen Kreises statt, welches nach seiner Bedeutung für das Volksleben bemessen ist. — Die Wahl ist nicht die einzige mögliche Art der Bezeichnung zum Vertreter; es können auch die ohnedem bestehenden Vorstände eines Kreises beauftragt sein, wenn ihre Bestellung Einsicht, Eifer und Unabhängigkeit erwarten lässt. — Die

formelle Einrichtung der Vertretung muss eine schleunige Erledigung der Geschäfte zulassen.

Unter Festhaltung dieser Sätze baut sich denn nun folgendes System auf:

Es bestehen dreierlei Arten von vertretenden Versammlungen: die *Sondervertretungen*, bestimmt zur Wahrung der Rechte und Interessen einzelner, von der Verfassung nach ihrer Bedeutung besonders anerkannter gesellschaftlicher Kreise; die *zusammengesetzten Vertretungen*, beauftragt mit der gemeinschaftlichen Besorgung der für mehrere solcher Kreise bedeutsamen Angelegenheiten; endlich die Vereinigung sämmtlicher Sondervertretungen zu einer *allgemeinen* oder *Gesammtvertretung*, zur Vertheidigung aller der Gesammtheit des Volkes als Einheit oder jedem einzelnen Bürger ohne Unterschied zustehenden Rechte und Interessen.

Die *Sondervertretungen* bestehen ausschliesslich aus Mitgliedern des betreffenden gesellschaftlichen Vereines. Wenn derselbe, abgesehen von der Vertretung, bereits eine gesetzliche Organisation hat, so nehmen die Vorsteher von Rechtswegen Theil an der Sondervertretung. Die Zahl der Mitglieder richtet sich in den einzelnen Versammlungen nach der Ausdehnung des Vereines; jedoch muss sie unter allen Umständen zahlreich genug sein, um die verschiedenen Abschattungen der Ansichten enthalten zu können.

An den *zusammengesetzten* Vertretungen nehmen nicht die sämmtlichen Mitglieder der sich vereinigenden Sonderversammlungen Antheil, sondern nur Ausschüsse derselben. Die Zahl der Mitglieder des Ausschusses ist für jede Sondervertretung ein für allemal gesetzlich bestimmt, und zwar in verschiedener Grösse unter Zugrundlegung der Wichtigkeit der Zwecke und Gegenstände eines jeden Kreises. Für jeden Landtag, nicht aber für den einzelnen Fall, wird der Ausschuss neu gewählt; nothwendiges Mitglied ist der Vorstand der Sondervertretung. Die vereinigten Ausschüsse bilden Eine Versammlung, welche nach einfacher Stimmenmehrheit entscheidet. Eine itio in partes ist nicht gestattet.

Die *Gesammtvertretung* besteht aus den Ausschüssen sämmtlicher Sonderversammlungen. Auch hier wird nicht nach Abtheilungen, sondern mit der für die verschiedenen Gegenstände verfassungsmässig vorgeschriebenen Stimmenzahl entschieden. Ebenso können die einzelnen Ausschüsse keine Instruktionen von ihren Abtheilungen erhalten. In der allgemeinen Versammlung erscheinen überhaupt die Mitglieder nicht als Abgeordnete ihres besonderen Gesellschaftskreises, sondern als Vertreter der Gesammtheit des Volkes, wo dieses als Einheit oder in jedem seiner einzelnen Bürger Rechte und Interessen gegenüber von der Regierung zu wahren hat.

Die zusammengesetzten Vertretungen bilden sich nur im Falle eines Bedürfnisses und nach den Einzelheiten des Falles; die sämmtlichen Sonder-

vertretungen dagegen sind immer einzuberufen, sobald ein Landtag gehalten werden soll, theils zur Besorgung ihrer besonderen Geschäfte, in so ferne welche vorliegen, theils zur Bildung der allgemeinen Versammlung. Falls für eine Sondervertretung keine eigenthümlichen Geschäfte vorliegen, oder dieselben erledigt sind, hat sie sich, unter Zurücklassung ihres Ausschusses, aufzulösen. Nöthigen Falles kann sie wieder einberufen werden, und zwar sowohl auf Verlangen der Regierung, als selbstständig durch ihren Ausschuss.

Die Frage, vor welche der drei Versammlungsarten ein bestimmter Gegenstand gehört, wird theils durch allgemeine gesetzliche Vorschriften beantwortet, theils ist für die Entscheidung des einzelnen streitigen Falles durch eine eigene verfassungsmässige Einrichtung gesorgt.

Als Gegenstände der ausschliesslichen Thätigkeit der Gesammtvertretung sind ein für allemal bezeichnet: Alle auswärtigen Angelegenheiten, friedlicher und gewaltsamer Art. Alle Verfassungsfragen, im Ganzen und im Einzelnen; insbesondere Alles, was sich auf Regierungsrecht, Thronfolge, Civilliste, Rechte und Form der Vertretung bezieht. Die Organisation der Staatsverwaltung, soweit sie ein Gegenstand ständischer Verhandlungen ist. Das Budget und was damit zusammenhängt, namentlich die Prüfung der Staatsausgaben und die Staatsschuld. Das Heerwesen. Die allgemeinen Freiheits- (staatsbürgerlichen) Rechte; sowohl deren gesetzliche Ordnung als Verhandlungen über Verletzungen. Die gesammte Gesetzgebung für die Rechtspflege. Von der Polizei die Sorge für die physische Persönlichkeit (Bevölkerungs-, Gesundheits-, Theuerungs-, Armen-Polizei); die Sittenpolizei und die allgemeinen Maassregeln zur Förderung des Vermögenserwerbes.

Zur Verweisung an eine zusammengesetzte Vertretung eignen sich diejenigen Angelegenheiten, welche einen unmittelbaren Einfluss auf die Rechte und Interessen mehr als Eines gesellschaftlichen Kreises haben; also wo Gesetze zu befolgen sein sollen in mehreren Kreisen, oder wo eine Staatshandlung den Zweck verschiedener Kreise gleichmässig verletzte. Eine blos mittelbare Wirkung berechtigt nicht zu Betheiligung; hier mag das etwa bestehende Interesse in der Gesammtvertretung wahrgenommen werden.

Von selbst ergiebt sich hieraus die Zuständigkeit der Sondervertretungen zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung oder zur Abwehr ungerechtfertigter Staatshandlungen in denjenigen Fällen, welche unmittelbar und ausschliesslich den Zweck Eines verfassungsmässig anerkannten gesellschaftlichen Kreises betreffen.

Zur Entscheidung der Streitfragen über die Zuständigkeit der einen oder der andern Art von Vertretung besteht ein Ausschuss aus den Vorständen der sämmtlichen Sondervertretungen. Für Mitglieder oder

Bürger ist der Ausspruch dieses Ausschusses endgültig; die Regierung kann, im Falle sie nicht einverstanden ist, die Frage nochmals vor die allgemeine Versammlung bringen; jeden Falles aber mag sie, auch nach einem Beschlusse der vollen Versammluug, ihren Antrag ganz zurückziehen.

Die vor die Gesammtvertretung gehörigen Gegenstände werden regelmässig von Commissionen bearbeitet, welche frei aus der ganzen Versammlung gewählt werden; doch steht es der Versammlung zu, auch entweder eine einzelne Sonder- oder eine zusammengesetzte Vertretung zu einem Gutachten aufzufordern. Die Beschlüsse der Gesammtvertretung sind unter allen Umständen endgültig, und werden niemals den einzelnen Sondervertretungen zur Beurtheilung vorgelegt. Namentlich sind die von der Regierung mit der Gesammtvertretnug vereinbarten Gesetze unbedingt verbindlich für alle einzelnen Bürger, sowie für die gesellschaftlichen Kreise.

Dagegen werden die zwischen der Regierung und einer Sonder- oder zusammengesetzten Vertretung verhandelten Gesetzesentwürfe nach dem zustimmenden Hauptbeschlusse dieser Versammlungen der Gesammtvertretung vorgelegt. Diese hat sie aus dem Gesichtspunkte der allgemeinen Rechte und Interessen des gesammten Volkes zu prüfen, und, je nach Befund, zuzustimmen oder ein Veto einzulegen. Beides kann aber nur im Ganzen geschehen und sind einzelne Abänderungen unzulässig. Als Vertheidiger eines solchen Gesetzes können sowohl Beauftragte der Regierung als der betreffenden theilweisen Vertretung vor der allgemeinen Versammlnng auftreten. Ein Veto muss innerhalb einer bestimmten kurzen Zeit ausgesprochen werden, sonst wird eine Zustimmnng der Gesammtvertretnng rechtlich angenommen.

Sowohl die Organisation als die Verhandlungen der verschiedenen Arten von vertretenden Versammlungen finden nach dem üblichen parlamentarischen Brauche statt.

VII.

Nun, mein Freund, komme ich zu ihren Einwendungen, und ich gebe in der That die Hoffnung nicht auf, Sie zu bekehren. Den einen und den andern Ihrer Gründe halten Sie ohnediess wohl selbst nicht für ganz felddiensttüchtig. Ich beginne mit dem, was Sie gegen die Einführung des parlamentarischen Systemes vorbringen; Sie aber gestatten mir, dass ich das von Ihnen in dem Eifer der Bekämpfung etwas unordentlich Gemischte unter Gesichtspunkte bringe. Und zwar werden Sie damit einverstanden sein, dass Sie gegen meine Forderung streiten: erstens, weil deren Ausführung dem Fürsten nicht zugemuthet werden könne; zweitens, weil Sie dem parlamentarischen Systeme allerlei theoretisch Verwerfliches Schuld geben; drittens, weil dasselbe erfahrungsgemäss die Probe nicht bestanden habe.

«Welch ein Gedanke», rufen Sie mir also vor Allem zu, für einen Mann, den das Leben besser gebildet haben sollte! Was ist dieses parlamentarische System anders, als ein Heruntersteigen von der Regierung zu einer Art von Scheinherrschaft, zu einem Dogat? Und diess will unserem Fürsten zugemuthet werden, nicht etwa in Zeiten grosser Gefahr als Abkauf von noch Schlimmerem, sondern ohne äussere Noth und als theoretisch richtiges System, nachdem die Demokratie niedergeschlagen und die Vollgewalt wieder gewonnen ist? Das mag eine Bedingung sein für Besiegte, nicht aber eine Anmuthung an Sieger in der Stunde des Sieges selbst. Kein verständiger Mann kann erwarten, dass diess geschehe, und der leidenschaftliche Hass, mit welchem in den höchsten Kreisen von Parlamentarismus gesprochen wird, beweist am besten, dass man nicht daran denkt. Es ist ja Stichwort, denselben als eine sittliche, politische und rechtliche Unmöglichkeit darzustellen.»

Ich gebe, lieber Freund, die Grösse der Entsagung vollkommen zu. Es mag ein harter Entschluss sein; allein es ist ein nothwendiger. Und wenn Sie es unpraktisch finden, diesen Entschluss zu hoffen von unseren Fürsten, so stellen Sie denselben ein schlechtes Zeugniss aus, nicht ich, der ich den Glauben an ihre Einsicht hege. Es ist wahr, die fürstliche Gewalt hat durch die Niederwerfung der Bewegung von 1848 und 1849 einen Sieg errungen; allein eben desshalb sollte auf die richtige Benützung und auf eine vollständige Beseitigung der Ursachen, welche die bestehende Ordnung der Dinge an den Rand des Abgrundes brachten, gedacht werden. Nun aber ist nichts sicherer, als dass ein blosses Einlenken in die alten Geleise, oder gar eine Verdoppelung der früheren Fehler, nur wieder zum Unheile führen kann, und zwar voraussichtlich zu einem weit schlimmeren. Von einer gänzlichen Beseitigung der repräsentativen Einrichtungen kann in den gesittigteren Staaten Europas nun einmal nicht die Rede sein, wenigstens nicht auf irgend eine Dauer. Es bleibt also nur übrig, diese Regierungsform so zu ordnen, dass sie den grösstmöglichen Nutzen verbindet mit dem kleinstmöglichen Nachtheile. Nun glaube ich aber nicht, dass Sie die von mir in einem früheren Briefe geschilderten Folgen des gewöhnlichen constitutionellen Systemes ernstlich in Abrede ziehen. Sie sind vielmehr gewiss mit mir dahin einverstanden, dass der Dualismus desselben systematisch und beständig aufgelöst werden muss, wenn er nicht allmählig den Staat und vor Allem das monarchische Princip in Stücke reiben soll. Und Sie werden mir auch darin nicht widersprechen, dass durch ein Corruptionssystem die Katastrophe zwar langsamer, aber nur um so sicherer und schmählicher eintritt. Was bleibt also übrig, als die parlamentarische Regierungsweise? Ich berufe mich zur Bestätigung meiner Ansicht auf die Erfahrungen, welche wir in Deutschland gemacht haben. In den mittleren und kleinen Staaten, welche zuerst Volks-

vertretungen einführten, war der Gang der Dinge ganz der, wie ihn die ehrlichere Grundanlage und der geringere praktische Sinn der Nation erwarten liess. Nachdem die Flitterwochen des neuen Constitutionalismus vorüber waren, und der Gegensatz von fürstlicher Gewalt und von Volkseinfluss anfieng sich zu zeigen, suchte man sich von Seiten der Regierungen zu helfen durch eine Verbindung von juristischer Vertheidigung des eigenen Rechtes, von Berufung auf die Beschlüsse des deutschen Bundes und von schüchterner und nicht allzu unsittlicher Corruption. Die Stände aber verfielen in eine märgelnde, kleinliche und doch dabei nicht recht nachhaltige und kräftige Opposition. Von Seiten der Regierungen hatte man zu vielen Rechtssinn, um geradezu die logischen Folgen der eigenen Gesetze zu läugnen; auf der andern Seite konnte man sich aber doch zu deren franker Anerkennung und Ausführung nicht entschliessen: und so liess man denn die vielen Forderungen stillschweigend oder unter sehr schwachen Vorwänden unerfüllt von einem Jahre zum andern. Man trat zurück vor dem Gedanken einer Corruption durch geradezu unsittliche Mittel, gieng aber doch auf kleinere Gewaltthätigkeiten und Nichtsnutzigkeiten zur Gewinnung von Stimmen ein; das Verfahren musste immer noch juristisch zur Noth vertheidigbar sein. War dennoch ein entschiedener Widerspruch oder eine Forderung der Stände nicht länger zu verhindern, so stellte man denselben das, allerdings rechtlich unbezweifelbare, Recht der Krone zu einem Veto entgegen, löste vielleicht die Stände auf, beendigte aber damit natürlich den Streit an sich nicht. Und wollte gar nichts mehr verfangen, so wurden mit einer Angurenernsthaftigkeit die Beschlüsse des Bundes, zu deren Abfassung man mitgewirkt wo nicht gar den Anstoss gegeben hat'e, als eine höhere unwiderstehliche Macht vorgeschoben. Die Stände aber kamen einerseits durch dieses Verfahren in die günstige Stellung der gekränkten Unschuld, der gehinderten staatsmännischen Befähigung und der ausschliesslichen Anhänglichkeit an die Verfassung; sie waren, wie Peter Peeble, so glücklich, in dem Besitze eines ewigen Prozesses zu sein. Da sie aber bei der ihnen thatsächlich übrig bleibenden Thätigkeit nicht aus dem vollen Holze schneiden konnten, so geriethen sie in eine armselige Pfennigersparung, in eine Gewohnheit des Topfguckens, und in eine Unbekümmertheit darum, ob ihre Forderungen und Vorstellungen vereinbar seien mit irgend einer Regierung. Der Erfolg von allem diesem Wollen und Nichtwollen, von diesen halben und ganz falschen Maassregeln war denn nun aber ein immer weiteres Vorschreiten der oppositionellen Gesinnung in allen Schichten des Volkes, eine bedeutende Einbusse an Pietät, ein Schein von Kleinlichkeit und Unehrlichkeit der Regierungen; damit aber der Grund und die Möglichkeit der Ereignisse vom März 1848. Nichts ist verkehrter, als einer Nachäffung von Frankreich das plötzliche Zusammenwerfen der bisherigen Regierungsweise zuzuschreiben.

Der mechanische Austoss kam von Frankreich; allein die Ursachen und das Ziel der Bewegungen in Deutschland waren durchaus örtlich. Jeder andere elektrische Schlag hätte auch dazu geführt. Ist man denn nun aber durch die Erfahrung gewitzigt worden? Wurde das repräsentative System auf eine gesundere Grundlage gestellt, nachdem die Erschütterungen zunächst überstanden und die fürstliche Macht gerettet war? Leider nein. Es muss zugegeben werden, dass der Sieg mit Mässigung benützt worden ist, etwa Hannover und Kurhessen ausgenommen. Die abgedrungenen Verwilligungen und Veränderungen sind zwar zurückgenommen worden, allein man hat die Verfassungen in ihrem früheren Bestande gelassen und nicht etwa versucht, neuen widrigen Forderungen und Verhältnissen durch eine Zurückführung der Volksrechte auf ein unentwicklungsfähiges Minimum für immer zuvorzukommen. Allein es ist auch kein neuer Gedanke irgend einer Art angewendet worden; vielmehr ist man allerwärts wieder ganz in die frühere Auffassung der Dinge hineingekommen. Der ganze Unterschied ist, dass die Regierungen in der Regel noch in einem etwas höheren Tone sprechen, die Ständeversammlungen aber in einem etwas leiseren; und auch dieses hat sich zum Theile allmählig wieder ausgeglichen, wie z. B. die Verhandlungen in Bayern und Württemberg sattsam beweisen. Damit ist denn aber der Dualismus wahrlich nicht beseitigt; die in demselben liegenden Zersetzungsursachen wirken vielmehr fort; die Dinge werden also auch immer mehr wieder ihren alten Weg gehen. Da nun aber ich wenigstens nicht zu Denen gehöre, welche die Zurücknahme der Einräumungen von 1848 für ein Befriedigungsmittel halten, noch auch glaube, dass die Erinnerung an das Scheitern der Bewegung von 1848 für immer nachhalten wird: so kann ich auch nur der Ansicht sein, dass jener alte Weg bei erster bester Gelegenheit zum gleichen Ausgange führt. Nur freilich mit dem Unterschiede, dass dann wohl die fürstliche Gewalt in ihrem Principe und nicht blos in der Ausdehnung der Befugnisse angegriffen werden wird. Wer die Meinungen beobachtet, kann hierüber nicht wohl im Zweifel sein. Hier hilft offenbar nur eine völlige Veränderung der Stellung zu der Vertretung. Die einzige mögliche Veränderung dieser Art ist aber das parlamentarische System. — In Preussen allerdings ist der Verlauf ein anderer gewesen; allein dieser war so anomal in seiner Aufeinanderfolge von Spielerei mit Scheingebilden, von toller Ueberstürzung und von Vereinigung der Regierung mit einer Kammermehrheit zur allmähligen Zerstörung des eben gegründeten eigenen Werkes; es ist ferner der Eintritt eines ehrlich gemeinten und verständig gehandhabten constitutionellen Systemes hier noch so neu, dass kein Schluss nach irgend einer Seite hin gezogen werden kann. Ist es doch noch nicht einmal thatsächlich entschieden, ob die itzt endlich wirklich in's Leben getretene Volksvertretung nach parlamentarischem Systeme wird behandelt werden,

oder ob man in dem, auf die Dauer doch schwerlich ausbleibenden, Falle einer Richtungsverschiedenheit zwischen Ministerium und Kammern dem Vorgange der übrigen deutschen Staaten folgen wird. Wendet Letzteres ein guter Genius nicht ab, so wird freilich (diess ist wenigstens meine Ueberzeugung) ein neues grossartiges Beispiel die unglücklichen Folgen eines solchen Principes nachweisen. — Allein wie immer sich hier die Zukunft gestalten mag, jeden Falles scheint mir die Nothwendigkeit des parlamentarischen Systemes als Schutz für die fürstliche Stellung und Gewalt durch die bisherigen Erfahrungen so unwidersprechlich erwiesen, dass ich mich, wie gesagt, der Hoffnung nicht verschliessen kann, auch unsere Fürsten sehen es ein und entschliessen sich zu dem nöthigen Schritte. Sie sind jetzt in der Lage, ohne persönliche Verletzung, weil ohne Nöthigung von Aussen, beginnen zu können; sie zeigen durch Begreifen einer zwar nicht augenblicklich drängenden, allein um so schwerer in der Zukunft drohenden Gefahr überlegene Einsicht und haben dadurch den Vortheil der Initiative; es liegt also das Gelingen jetzt in ihrer Hand. Ob immer und auch später noch, ist eine andere Frage.

«Allein,» wenden Sie mir nun in einer zweiten Abtheilung Ihrer Gegengründe ein, «diess Alles hat denn doch nur einen Sinn, wenn wirklich das parlamentarische System an sich richtig und wohlthätig ist. Nun aber ist dem nicht so, vielmehr hat dasselbe mehr als Eine sehr üble Seite, und wir laufen also Gefahr, einen schlimmen Zustand nur mit einem andern zu vertauschen, Gewisses mit Ungewissem. Diess aber ist leichtsinnig und schlechte Staatskunst.» — Gehen wir denn Ihre einzelnen sachlichen Vorwürfe durch.

Zunächst, behaupten Sie, dass eine Ueberlassung der obersten Staatsämter an die Häupter der parlamentarischen Parteien den freien Willen der Fürsten bei der Ernennung ihrer Minister und hinsichtlich der Regierung aufhebe, sie in die Lage setze, Männer zu Räthen zu bestellen, an welche sie keine Neigung und keine Erinnerung knüpfe, welche ihnen vielleicht persönlich zuwider seien. Diess aber heisse sie herabwürdigen und ganz aus ihrer natürlichen Wirksamkeit verdrängen. Es bleibe nur die äussere Form der Monarchie, während ihr Wesen an eine Wahldemokratie übergehe. Letztere einzuführen, sei nun aber weder unser Recht, noch unser Wunsch. — Diese Beschuldigungen sind sammt und sonders in Abrede zu stellen. — Vorerst sei bemerkt, dass im Gegentheile eine Haltung über den Parteien und eine Abwesenheit jeder persönlichen Betheiligung bei den Streitigkeiten über Staatsangelegenheiten einem Fürsten eine höhere und reinere Stellung gibt, als die ist, wenn das angegriffene Ministerium als der Ausdruck der persönlichen Ansichten des Staatsoberhauptes erscheint, und wo also jeder Tadel dieses selbst verletzt und als auf dasselbe gerichtet betrachtet werden

kann. Nur in jener Stellung kann der Gedanke, dass der Fürst persönlich immer das Gute wolle, und dass das Ueble und Verkehrte gegen seinen Wunsch und ohne seine Theilnahme stattgefunden habe, mit einem hinreichenden Scheine von Wahrheit aufrecht erhalten werden. Bei dem in Deutschland gewöhnlichen Systeme der Volksvertretung ist die Unverantwortlichkeit des Fürsten zwar ein gesetzlicher Satz, aber sittlich und politisch nur eine Fiction. Man weiss ja wohl, dass die Minister nur die Vollstrecker der Befehle des Staatsoberhauptes sind und sein sollen; wie kann da der Tadel bei ihnen stehen bleiben? Auch ist dem thatsächlich keineswegs also. Man betrachte dagegen die persönliche Lage der Könige von England, seitdem sich das System der parlamentarischen Ministerien dort völlig ausgebildet hat. Wer tastet sie, mittelbar oder unmittelbar, wegen des Ganges der Staatsangelegenheiten auch nur entfernt an? Sie sind gleich verehrt, in gleich heiterer, unerreichbarer Ruhe und Hoheit, ob Tories oder Whigs am Ruder sind. Sicherlich kann die Königin Victoria Gegenstand des Neides jedes europäischen Fürsten sein, wenn er die ungeheuchelte, alle Schichten der ganzen Bevölkerung durchdringende Verehrung gegen dieselbe betrachtet. Kein Zweifel, dass ihre persönlichen Eigenschaften und ihr ganzes Leben viel zu dieser Liebe des Volkes beitragen; allein es wäre eine so gleichmässige Billigung und Anhänglichkeit doch bei dem leidenschaftlich bewegten politischen Leben des Landes ganz unmöglich, wenn die Königin sich persönlich an die Spitze einer bestimmten Richtung stellte und wenn also der Kampf nothwendig bis zu ihr hinanreichte. Gerade, dass sie vollkommen aufrichtig und ehrlich das parlamentarische System ergriffen hat, ist eine der Hauptgrundlagen der beispiellosen nachhaltigen Billigung. — Zweitens muss behauptet werden, dass auch die staatliche Thätigkeit eines begabten, eifrigen und erfahrenen Fürsten unter dem parlamentarischen Systeme keineswegs auf ein unwürdiges und für das Ganze unerspriessliches Maass zurückgeführt ist. Allerdings kann es sich begeben, dass die politische Richtung eines Ministeriums nicht die persönliche des Fürsten ist, und dass also Maassregeln berathen und beschlossen werden, mit welchen er nicht einverstanden ist. Allein theils kömmt die Nothwendigkeit eines Nachgebens in jedem repräsentativen Staate, in welchem also auf die öffentliche Meinung und auf das Verlangen oder gar die Bedingungen der Volksvertreter Rücksicht genommen werden muss, mehr oder weniger vor; und es handelt sich nur von der Zahl der Fälle, nicht vom Grundsatze. Mit der Gewährung einer Volksvertretung ist die beliebige Durchführung des persönlichen Willens überhaupt zu Ende. Theils kann gerade die persönliche Theilnahme eines tüchtigen Fürsten an den Berathungen eines von seinen persönlichen Ansichten abweichenden Ministeriums von bedeutender Wirkung sein und grössere Milderungen und Abänderungen bewerkstelligen, als wenn dieselben

Männer als die unabhängigen und in ihrem Kreise ganz ungestörten Häupter einer mächtigen Widerspruchspartei unter sich die Angriffe und Forderungen bereden. Theils und hauptsächlich wird der tägliche Verwaltungseinfluss des Fürsten durch die allgemeine staatliche Stellung des jeweiligen Ministeriums gar nicht berührt und bleibt also jenem volle Freiheit zu nützlicher Thätigkeit und Einwirkung. Will man in der That behaupten, dass König Leopold keinen Einfluss auf die Regierung Belgiens habe? — Drittens ist zu fragen, ob denn bei der jetzt üblichen Auffassung des repräsentativen Systemes die Fürsten so ganz freie Hand in der Wahl ihrer Minister haben, ob sie keinerlei persönlichen Widerwillen dabei überwinden müssen? So wie die Sachen jetzt gehen, ist auch ihre Wahl auf verhältnissmässig wenige Männer beschränkt, welche einer Seits auf der Dienstleiter hinreichend hoch stehen, anderer Seits die nöthigen Eigenschaften haben, um wenigstens nothdürftig den Ständen gegenüber auszuhalten. Hört man nicht etwa auch jetzt, dass Dieser oder Jener, trotz persönlicher Unbeliebtheit, als ein «nothwendiger Mann» beibehalten werden müsse? Die Zeiten sind, und zwar glücklicherweise, vorüber, in welchen die Ministerien dem nächsten besten Schranzen, dem angenehmsten Tischgenossen oder noch schlimmeren Gesellen gegeben werden konnten, in welchen dieselben Hofämter waren. Also auch hier handelt es sich nur von einem Mehr oder Weniger. Ist dem aber also, dann ist es sicher auch nicht der Mühe werth, so Grosses wegen eines kleineren Verlustes auf das Spiel zu setzen.

Ihre zweite theoretische Einwendung gegen das parlamentarische System ist, es werde die von der Regierung zur Gewinnung von Einfluss ausgehende Corruption nur ersetzt durch Parteiumtriebe; hierbei aber einen nützlichen Unterschied zu finden, sei schwer. Doch, mit Ihrer Erlaubniss. Vor Allem darf nicht ausser Augen gelassen werden, dass in einem repräsentativen Staate, in welchem der alleinige Wille des Fürsten die höchsten Aemter besetzt, neben den Bemühungen um Gewinnung der ständischen Mehrheit, auch noch die Ränke um die Erlangung der persönlichen Gunst des Staatsoberhauptes bestehen mögen und werden. Nun dürfte aber leicht geschichtlich nachgewiesen werden, dass der heimlichen Nebenbuhlerei in dem Kabinete selbst, den Vorzimmer- und Hinterthüren-Verschwörungen, dem Bestreben mittelmässiger Köpfe jeden selbstständigen und überlegenen Mann zu beseitigen weit häufiger das öffentliche Wohl zum Opfer gebracht worden ist, als dem Ringen grundsatzloser Parteihäupter. Jeden Falles hat der Kampf der Letzteren das für sich, dass er öffentlich geführt wird, und somit theils leichter durchschaut, theils von der öffentlichen Meinung hinsichtlich der angewendeten Mittel einigermaassen in Schranken gehalten wird. Auch sind es nothwendig immer geistig bedeutende Männer, welche auf diese Weise um die Gewalt ringen; mit solchen wird aber selbst im schlimmsten Falle der Staat und

das Volk immer noch besser fahren, als mit Menschen ohne Begabung und Kenntnissen, welche sich in Hofränken versuchen und in solchen den Sieg davon tragen können. — Sodann aber dürfen die Uebel eines Parteikampfes auch nicht übertrieben werden. Allerdings werden sich bei einem parlamentarischen Systeme die Parteien bemühen, in die Mehrheit zu kommen, und sich, wenn sie dieselbe erlangt haben, in derselben zu erhalten. Auch bin ich wahrlich nicht gesonnen zu behaupten, dass diess immer mit löblichen Mitteln geschehen werde; die Parteimoral ist eine gar laxe. Ich räume also unumwunden die Wahrscheinlichkeit von Entstellungen, Verleumdungen, von factiösen Hinderungen, von parteiischen Besetzungen mancher Aemter, kurz von manchem Unfuge ein. Aber einmal ist es denn doch gar nicht dasselbe, ob verwerfliche Mittel angewendet werden, um das ganze Wesen der hauptsächlichsten Staatsanstalt zu verfälschen, oder um einer bestimmten Ausübung derselben, mit Wahrung des Grundgedankens, den Sieg zu verschaffen. Bei einem Kampfe der parlamentarischen Parteien um die Oberhand kann es nie die Absicht oder das Ergebniss sein, dem Volke den ihm verfassungsmässig zustehenden Einfluss auf die Staatsangelegenheiten zu entwinden, sondern es handelt sich vielmehr darum, demselben angeblich mehr und Besseres zu bieten, als die Mitwerber versprechen. Somit wird also unter allen Umständen hier die politische Freiheit wirklich gerettet. Es ist nicht blos ein Schein, sondern das Wesen von Volkseinfluss vorhanden. Sodann ist der Erfolg sogar einer völligen Täuschung des Volkes hier politisch ein ganz anderer. Es mag allerdings sein, dass sich das Volk bei solchen Bewerbungen um seine Gunst in der Schätzung der Angebote täuscht, und dass es in der That nützliche Anerbieten zurücksetzt gegen ein glänzenderes oder seiner augenblicklichen Leidenschaft schmeichelnderes. Allein das Angenommene muss denn doch gehalten werden; und es hat das Volk Niemand Vorwürfe zu machen, als sich selbst, wenn die Dinge nun nicht gehen, wie ihm frommt. Diess aber erzeugt einmal keine Erbitterung und Verachtung gegen die Regierung als solche, und zweitens kann der Fehler bei der nächsten Gelegenheit wieder gut gemacht werden. Die Selbsttäuschung war dann nur ein politisches Erziehungsmittel, während jetzt die von der Regierung ausgehende Täuschung eine Unterwühlung der sittlichen Grundlagen des Staates ist. Die bisherige Mehrheit wird, wenn ihre Maassregeln fehlschlagen, beseitigt; aber an die Stelle dieser Regierungsrichtung tritt eine andere, welche vielleicht besser ist, jedenfalls Hoffnung und neues Leben gibt. Damit aber ist dem völligen sittlichen Zerfallen mit dem Staate vorgebeugt, d. h. dem grossen Uebel des jetzigen constitutionellen Systemes. Drittens und hauptsächlich ist nicht zu vergessen, dass bei dem parlamentarischen Systeme die Opposition nie über das Mögliche, von ihr selbst Ausführbare hinausgehen kann, wenn sie sich nicht vollkommen zu Grunde

richten will. Es geht also die Regierung in viel ruhigerem Geleise. Doch, ich habe hierüber schon früher gesprochen. Mit Einem Worte: die Parteibestrebungen schaffen allerdings keinen Zustand politischer Unschuld; allein sie sind in allen ihren Ausschweifungen und üblen Folgen doch weit besser, ächter conservativ und beseitigbarer, als entweder der unverhüllte Dualismus oder die durch Corruption erzeugte äussere Glätte einer innerlich faulen Masse.

Drittens werfen Sie dem parlamentarischen Systeme eine Unsicherheit der Verwaltung vor, und zwar in doppelter Richtung: einmal wegen der Geschäftsunerfahrenheit der aus den Ständeversammlungen hervorgegangenen Minister; sodann aber weil ein Herumwerfen des Staates von einem Extreme der Maassregeln in das entgegengesetzte zu fürchten sei. — In ersterer Beziehung, bemerken Sie, leuchte offenbar ein, dass ein parlamentarischer Minister sich entweder nur um die allgemeine Politik und etwa um die obersten leitenden Grundsätze seiner Geschäftsabtheilung bekümmere; dann liege das Wohl und das Interesse des einzelnen Bürgers wie der Gesammtheit in den Händen nicht verantwortlicher und vielleicht mittelmässiger Untergeordneter, es entstehe Gefahr von Missbräuchen und geistloser Geschäftsgewohnheit. Oder aber er finde seine Aufgabe darin, sich auch um das Einzelne zu bekümmern, materielle Entscheidungen zu geben, einzugreifen und selbst im Kleinen zu verbessern; dann sei zu fürchten, dass er aus Mangel an Kenntnissen und an Geschäftssicherheit die ganze Verwaltung in Unordnung bringe, dass Widersprüche mit früheren Entscheidungen die Beamten und die Bürger verwirren, dass je nach einigen Jahren immer wieder neue Erfahrungen gemacht werden müssen und Lehrgeld zu bezahlen sei. Diesem Allem könne nur vorgebeugt werden durch die Besetzung der Ministerstellen mit Männern, welche ihr Leben in den betreffenden Geschäften zugebracht, reifliche Erfahrungen gemacht, die Untergeordneten persönlich kennen gelernt, endlich aber durch Verdienste und Gaben sich aus den Reihen aufgeschwungen haben. — Ich läugne nun aber die Richtigkeit dieser Alternative, und behaupte, dass ganz tüchtige Minister aus den Ständeversammlungen hervorgehen können. — Vor Allem ist nicht einzusehen, warum nicht die höhere politische Auffassung und die allgemeine Leitung der Staatsgewalt einem in den parlamentarischen Geschäften und Kämpfen gebildeten Manne eben so leicht fallen sollte, als einem in der Kanzlei herangebildeten Beamten. Ja es lässt sich sogar behaupten, dass diese letztere Laufbahn an sich weniger geeignet sei, einen weiten Blick zu bewahren und das Bedürfniss grosser rechtzeitiger Maassregeln zu wecken. Man sehe sich nur um unter den grossen Staatsmännern aller Zeiten, auch namentlich der unsern, ob sie an den Sekretärs- und Rathstischen ergraut sind. Nur allein der, dessen Gesichtskreis selbst nicht über die Abfertigung des einzelnen Akteustückes,

über die Löschung der Nummer hinausgeht, wird in Abrede ziehen, dass die erste und nöthigste Eigenschaft eines Ministers eine staatsmännische Auffassung ist. Zum Bnreaugeschäfte gibt es Leute genng; und wehe dem Lande, dessen Minister kein anderes Bewusstsein von ihrer Stellung haben, als dass sie fleissige Schreiber sein sollen. Da ist keine Rede von einer Umgestaltung ganzer Theile der Gesetzgebnng, welche sich überlebt haben; von einer grossartigen Ausbildnng des Staatslebens nach den in der Verfassnng gegebenen Grundzügen; von einer Erforschung socialer Gebrechen nnd ihrer Heilung oder Vorbeugung. Unter solchen fleissigen aber beschränkten Männern geht ein Jahr um das andere hin mit Erledigung der täglichen Vorfälle, höchstens mit immer feinerer Ausspinnnng nnd unübersehbarer Auslegung der Verwaltnngsnormen; aber im Grossen geschieht nichts, die beste Zeit geht nngenützt für Förderung des allgemeinen Wohles verloren, nnd wenn endlich die Augen durch ein mächtiges Ereigniss oder durch das immer lauter werdende Missvergnügen mit Gewalt geöffnet werden, so sieht man mit Schrecken den Staat von allen Seiten überflügelt und die Regierung in Missachtnng nnd Schwäche. — Sodann aber bin ich der festen Ueberzeugung, dass selbst kleinere Verbesserungen in der Gesetzgebung, in dem Geschäftsgebranche nnd in den einzelnen Einrichtungen leichter nnd frischer von einem aus den Ständen hervorgegangenen Staatsmanne werden vorgenommen werden, als von einem in der Verwaltung Emporgekommenen. Letzterer hat sich im Laufe der Jahre an das Bestehende gewöhnt; ihm fallen die Unzuträglichkeiten desselben gar nicht mehr auf; das so oft selbst Geübte erscheint am Ende als das Nothwendige. Und wenn je anch eigene leidige Erfahrung die Veraulassung zu dieser oder jener Verbesserung gibt, so ist diese doch seltener nnd schüchterner, als wenn das Ganze fremd ist, und daher dem ungetrübten Blicke die Sonderbarkeiten, trägen Gewohnheiten, unzweckmässig schwerfälligen Formen auffallen. Und man fürchte doch nicht, dass die Aenderungen allzu stürmisch und nnüberlegt sein werden. Es wird an Vorstellungen nnd an zähem Widerstreben der Männer des Geschäftsgeleises nicht fehlen und schon dafür gesorgt werden, dass die Bänme nicht in den Himmel wachsen. Sollte aber anch wirklich dann nnd wann ein parlamentarischer Minister ans Unerfahrenheit irren oder sich nicht zu helfen wissen, so ist die Frage nicht die, ob solche Verstösse zu beklagen seien, sondern vielmehr, ob Alles in einander gerechnet der Nutzen oder Nachtheil der Besetzung der Ministerien ans den Ständen überwiege? Und da kann, scheint mir, nicht ein Schatten von Zweifel obwalten über die zu gebende Antwort. Am wenigsten aber ist ein allzu häufiger Wechsel der Minister zu befürchten. In Zeiten einer festen Bildnng der Parteien und einer bewussten Richtung der Politik ändern sich die Kammermehrheiten keineswegs so leicht. Es sei nur an die vielen Beispiele langer englischer Ministerien, oder an die

Ministerien von Villèle und Guizot erinnert. In kritischen und schwankenden Zeiten freilich tritt ein Umschlag häufiger ein; allein schützt etwa in solchen Fällen hiergegen die Besetzung der Ministerien mit Beamten, und zwar sogar in unbeschränkten Einherrschaften? — Das Herumwerfen der Verwaltung von einem Extrem in das andere schreckt mich eben so wenig. Ich will und kann natürlich die Möglichkeit von Veränderungen im Falle des Uebergangs der Regierung von einer Partei auf die andere nicht läugnen. Zu dem Ende wird ja eben dieser Uebergang vorgenommen. Allein einmal fragt sich denn doch sehr, ob ein Nachgeben im Sinne der öffentlichen Meinung, oder ob ein fortgesetzter starrer Widerstand gegen dieselbe geeigneter ist, das allgemeine Wohl zu fördern? Ob es mehr in dem Geiste des Staates mit Volksvertretung ist, dieser einen Einfluss zu geben, oder sie nutzlos reden zu lassen? Dann aber, zweitens, wollen wir doch die Thatsache nicht übertreiben. Zunächst betrifft der Streit zwischen den Parteien in der Regel nicht sowohl Gegenstände der Verwaltung, sondern politische Fragen, welche über die allgemeine Richtung der Staatsgewalt entscheiden oder eine grosse Maassregel bestimmen, den Organismus der Behörden und die gewöhnliche Gesetzgebung aber unangetastet lassen. Sodann hat auch bei den wirklichen Aenderungen die schon wiederholt besprochene Nöthigung der Opposition, sich in den Grenzen der Mässigung zu halten, vortreffliche Wirkungen. Es zeigt sich allerdings ein Unterschied und eine Schwingung des Pendels; allein von eigentlichen Extremen kann nicht die Rede sein. Ich berufe mich hier statt alles Weiteren auf die Erfahrungen derjenigen Staaten, welche das parlamentarische System vollkommen durchführen, und zwar seit langer Zeit. Ist denn etwa in England, ist in Belgien ein solches Umherwerfen der Verwaltung aus einer Bahn in die andere? Oder nicht vielmehr ein, wenn Sie wollen spiralförmiges, Fortschreiten zu Verbesserungen? Das, was sich erprobt hat, bleibt stehen; Beabsichtigtes dagegen, was bisher überwiegenden Widerstand fand, wird ausgeführt und zwar unter der Controle einer immerhin mächtigen Opposition. Da ist denn hinreichend dafür gesorgt, dass keine unmotivirten Veränderungen vorkommen können. Ich begreife sehr wohl, dass man überhaupt der Meinung sein kann, es sei für manche Verwaltungsangelegenheit gedeihlicher, wenn dieselbe von einer vollkommen selbstständigen und festen Regierung entworfen, durchgeführt, aufrecht erhalten werde. Unzweifelhaft hat jede Regierungsform ihre eigenthümlichen Nachtheile, und so auch die Beiziehung einer Volksvertretung. Allein nicht diess ist die Frage hier, sondern vielmehr: ob man besser daran thut, eine Regierungsform, welche nun einmal aus höheren, vielleicht unwiderstehlichen Gründen eingeführt ist, folgerichtig in ihrem ganzen Wesen zu entwickeln, oder sie in ihrem Innersten zu knicken, um einen Nachtheil zu vermeiden? Da kann denn doch aber kein Zweifel sein; und zwar nicht etwa blos der

Logik, sondern der praktischen Folgerungen wegen. Wir sind Beide der Ueberzeugung, dass Volksvertretung sein muss; lassen Sie uns also denn auch die Sache durchführen, wie sie am Ende allein möglich ist.

Erlauben Sie, dass ich zwei oder drei ihrer weiteren Gründe etwas summarisch behandle, als offenbar nur in den Dienst gepresste, welche eine Grube füllen sollen, so gut wie andere bessere Leute. Es sind diess die Einwendungen, dass bei dem parlamentarischen Systeme die Staatskasse belastet werde mit einer unerträglichen Last von Ruhegehalten für ausgetretene Minister; dass es den um die Herrschaft ringenden Parteien an der erforderlichen Anzahl von Staatsmännern fehlen könne zur Uebernahme der ihnen zufallenden Regierung; endlich dass eine Besetzung der höchsten Stellen mit den Ständemitgliedern den Eifer in der ganzen Staatsdienerschaft erkälten werde. — Warum, was das Erste betrifft, überhaupt einen Ruhegehalt für die abgehenden Minister? Ich wenigstens sehe keinerlei Nothwendigkeit ein, für die vorübergehende Uebernahme einer politischen Stelle eine lebenslängliche Belohnung zu geben; und noch weniger die Zweckmässigkeit, einen Mann desshalb, weil er einmal Minister war, zum Müssiggange für den Rest seiner Tage zu verurtheilen. Auch ich will keineswegs die Ministerstellen nur an reiche Männer kommen lassen. Allein dazu bedarf es keiner Pensionirung aller Minister. Das Ganze beruht denn doch am Ende auf der wunderlichen Ansicht, dass es für einen gewesenen Minister eine Schande sei, wieder in ein untergeordnetes Amt oder in eine sonstige ehrenhafte Beschäftigung zurückzutreten. Diese Gedanken müssen wir völlig ausrotten. Ich gebe zu, dass man einem Minister nicht zumuthen kann, in einem eigentlich politischen Amte unter seinen Gegnern zu dienen, sowie man von diesen nicht verlangen kann, ihn dazu zu verwenden. Allein theils giebt es ja völlig indifferente Stellen im Staatsdienste, theils mögen die abtretenden Minister wieder in ihre frühere bürgerliche Stellung zurücktreten. Haben nicht unsere sämmtlichen deutschen Reichsminister und die meisten der Märzminister in den einzelnen Staaten diess gethan? Missachten Sie sie desshalb, mein Freund? Ich gebe daher höchstens Ausnahmsfälle einer Zuruhesetzung zu, und verlange im Uebrigen nur billige Erleichterung des für den Einzelnen passenden Schrittes. Hält man es für nöthig oder wenigstens wünschenswerth, dass die Minister während ihres Amtes ein Haus machen, nun so rüste der Staat die Ministerialgebäude dazu aus mit Geräthe und Dienerschaft, wie diess in Frankreich Sitte ist, und gebe Repräsentationsgelder. Dann wird das Schickliche weder schmutzig unterlassen werden, noch das Gegebene armselig ausfallen. — Was aber die Zahl der nöthigen Staatsmänner betrifft, so gebe ich Ihnen zwar darin vollkommen Recht, dass überhaupt die repräsentative Regierungsweise eine bei weitem grössere Anzahl von Staatsmännern braucht und verbraucht, als jede andere

Staatsform und ich bin desshalb auch, im Vorbeigehen gesagt, der Meinung, dass sie in kleineren Staaten schwer durchgeführt werden kann, weil sie für solche eine Riesenrüstung auf dem Körper eines Zwerges ist. Dagegen aber längne ich entschieden, dass das parlamentarische System ihrer mehr bedarf, als das gewöhnliche bei uns festgehaltene constitutionelle. Ich setze nämlich voraus, dass sich in jedem Staate und zu jeder gegebenen Zeit nur zwei politische Parteien befinden, welche um die Regierung kämpfen. (Eine grössere Verschiedenheit fasst das Volksbewusstsein nicht auf, und es kann zu Einer Zeit sich eben nur von der Befolgung oder Nichtbefolgung Einer bestimmten Richtung handeln.) Beide bedürfen nun allerdings ihrer regierungsfähigen Häupter; diess ist aber nicht mehr, als ein beständiges Ministerium und eine beständige Opposition auch hat. Besitzt aber eine Partei wirklich nicht so viele tüchtige politische Männer, dann wird sie auch, seien Sie dessen sicher, die Mehrheit nicht haben oder nicht behaupten; also auch nicht in den Fall kommen, sie haben zu sollen. — Endlich kann ich es bei wenigen Entgegnungsworten bewenden lassen hinsichtlich der Unbilligkeit der Ministerbestellung mit Nichtstaatsdienern und in Betreff der dadurch bewirkten Abschwächung des Eifers. Allerdings wird die Besetzung der höchsten Stellen mit Ständemitgliedern geringen Beifall finden in den Kanzleien. Vielleicht wird selbst dann und wann ein besonders hochstrebender Mann den Staatsdienst ganz meiden. Allein es wird, natürlich eine gerechte und ehrenvolle Behandlung der Beamten vorausgesetzt, sicherlich an tüchtigen Männern zur Besorgung der Geschäfte nicht fehlen. Wie Viele treten denn in den Dienst mit der entschiedenen Absicht auf einen Ministerposten? Wie Viele erreichen, unter allen Verhältnissen, einen solchen Posten? Und doch ist mehr Noth wegen allzugrossen Zudrangs, als wegen Mangels an Bewerbern um den öffentlichen Dienst, und fehlt es nicht an eifrigen und braven Männern. Auch ist ja der Staatsdiener nicht gehindert, sich um eine Wahl in die Ständeversammlung zu bemühen, dadurch aber sich die Thüre zu Allem zu öffnen.

Mehr Achtung habe ich vor Ihrem letzten theoretischen Gegengrunde. Sie sagen nämlich: Das parlamentarische System setze, wie jede Regierungsart, bestimmte thatsächliche Zustände als Bedingungen seiner Ausführbarkeit voraus. Diese Zustände seien namentlich: Die Bildung bestimmter, scharf geschiedener, ihres Zweckes genau bewusster Parteien; grundsätzliche Anhänglichkeit dieser Parteien einerseits an das Königthum, wennschon nur an ein beschränktes, andererseits an die Volksfreiheiten; endlich die praktische Möglichkeit, mit den Ansichten dieser Parteien überhaupt zu regieren. Nun aber längnen Sie das Vorhandensein aller dieser Bedingungen in Deutschland, wenigstens in unserer itzigen Entwicklung. — Wir kommen allerdings hier auf den Kern der Sache und auf einen schwierigen Punkt. Ich aber will

ohne Weiteres zugeben: einmal, dass die von Ihnen gestellten Bedingungen richtig sind; zweitens, dass allerdings der bestehende politische Zustand Deutschlands einer vollständigen Erfüllung dieser Bedingungen keineswegs günstig ist. Allein damit glaube ich noch keineswegs geschlagen zu sein, vielmehr hoffe ich immerhin die Möglichkeit meines Systemes zu beweisen, wenn nur auch Sie mir meine Bedingungen zugestehen. Meiner Ansicht nach ist nämlich die Lage der Dinge nachstehende: Wir haben gegenwärtig drei Parteien in Deutschland, ausgebildet durch den bisherigen Gang der öffentlichen Angelegenheiten und besonders des Repräsentativsystemes, nämlich die nicht zahlreiche, aber durch eigene sociale Stellung und, manchfach wenigstens, durch die offene oder geheime Gunst der Fürsten mächtige reactionäre; die grosse, allein unsichere und bei grösseren Schwierigkeiten und bei einer Nothwendigkeit entschiedenen Handelns unzuverlässige liberale; endlich die, namentlich auf die untern Stände gestützte, demokratische. Es mögen sich noch örtliche Abschattungen aufzählen lassen je nach der Kirche, nach alten und neuen Provinzen, u. s. w.; allein wir können diese Genauigkeit ersparen, denn es ist zuzugeben, dass bei den obengenannten drei Parteien und mit denselben das parlamentarische System unmöglich ist. Hinsichtlich der Demokraten versteht es sich von selbst. Ihr letzter Zweck ist ja die Einführung einer ganz andern Staatsart; und wenn man von den Fürsten auch noch so entschieden ein Opfer verlangen kann und muss, so geht diess natürlich doch nicht so weit, dass man ihnen zumuthen könnte, grundsätzlichen Gegnern des monarchischen Princips die Regierung zum Behufe einer gesetzlichen Zerstörung ihrer ganzen Stellung zu übertragen. Diess wäre kein Oscilliren innerhalb des Gedankens der bestehenden Ordnung, sondern eine Revolution. Auch möchte, so lange unsere Demokraten ihre Sitten nicht wesentlich verfeinern, ein Zusammenleben mit ihnen über die Ertragungsfähigkeit gesellig verwöhnter Personen gehen. Aber auch hinsichtlich der beiden andern Parteien ist die Unmöglichkeit einer Durchführung des parlamentarischen Systemes mittelst derselben klar. Die Reactionäre verwerfen das ganze System, und zwar grundsätzlich. Sie wollen wohl gerne regieren, und zwar mit der Macht der Krone; allein sie geben die Möglichkeit eines Ueberganges der Regierung an die jeweilige Mehrheit nicht zu. Nicht nur erscheint ihnen jede andere Partei als die ihrige ein Verbrechen; sondern es ist gerade das persönliche Zurücktreten des Fürsten, somit der Kern der ganzen Sache, ein Gräuel in ihren Augen. Ausserdem wäre bei ihrer Abneigung gegen die Volksfreiheiten immer die Verfassung selbst in Gefahr. Es wäre abgeschmackt, unsere Reactionäre mit den englischen Tories parallelisiren zu wollen. Was aber die gemässigten Liberalen betrifft, so möchten sie zwar nach ihren staatsrechtlichen Ansichten wohl passen; allein sie haben eine innere Schwäche, welche sie zur längeren Führung der

Regierung unfähig macht. Es ist diess das Abfallen der Partei von ihren eigenen Führern, sobald diese zur Herrschaft gekommen sind. Kaum sind die bisherigen Häupter der Opposition im Ministerium, so halten die eigenen Genossen es für Pflicht und Ehrensache, sich nun gegen sie zu wenden mit Misstrauen, Bekritteln, Verlassen in wichtigen Fragen. Diess aber ist nicht etwa blosser Mangel an politischer Bildung, welcher sich durch einige schlechte Erfahrungen heilen würde, sondern es liegt im Wesen der Partei, ist also unverbesserlich. Der Grundgedanke dieser Partei ist eine Negation, nämlich die Vertheidigung der Freiheitsrechte gegen Regierungseinfluss. Zu dieser Vertheidigung glaubt sie sich nun auch gegen das aus ihrer eigenen Mitte hervorgegangene Ministerium berufen; sie wäre ja sonst, meint sie, nicht mehr liberal. Auch kommt noch dazu, dass die grosse Mehrzahl dieser Partei, die untere Schichte des Mittelstandes, bei sehr vielen wichtigen Staatsangelegenheiten unmittelbar nicht betheiligt ist, daher auch nicht nachhaltig an denselben Antheil nimmt, noch weniger Opfer für sie zu bringen bereit ist. Mit Einem Worte, auf philisterhafte Politikaster kann sich eine Regierung nicht stützen; wir haben diess reichlich erfahren. Die deutschen Liberalen sind keine englischen Whigs. Ich also wenigstens bin vollkommen der Ueberzeugung, dass die Einführung und die Aufrechterhaltung eines parlamentarischen Systems in Deutschland von der Gründung ganz anderer Parteien abhängt. Allein diese halte ich nicht nur nicht für unmöglich, sondern für unmittelbar gegeben, wenn die beantragte Aenderung in der Volksvertretung ausgeführt wird. Ich will mir nicht herausnehmen zu weissagen, welche Parteien sich in den einzelnen deutschen Ländern ergeben würden, wenn die naturgemässen Interessen der Gesellschaft einen Ausdruck und die Möglichkeit einer Zusammenstellung nach Ort- und Zeitbedürfniss erhielten; allein soviel ist klar, dass die Vertretung, hervorgegangen aus wesentlich verschiedenen Bestandtheilen und gewählt aus andern Gesichtspunkten, auch ganz andere Forderungen an die Leitung des Staates stellen und andere Verbindungen der Personen erzeugen muss. Der Schwerpunkt geht von der Sorge für das Gemeinsame und Einheitliche über auf die Förderung der vorwiegenden theilweisen Zustände; anstatt abstrakter Rechte sind thatsächliche Interessen die Ausgangs- und die Zielpunkte: kurz die Parteien werden und müssen sich vollkommen ändern. Dass nun aber die neugestalteten die von uns beiderseits anerkannten Bedingungen erfüllen werden, ist mir unzweifelhaft. Eine scharfe Geschiedenheit liegt in der Natur der Sache. Die Rechte des Volkes werden eifrig vertheidigt werden, weil sie hier aus den wichtigen und bleibenden Interessen hervorgehen. Zu einer Feindseligkeit gegen das Fürstenthum aber wäre nur dann eine Ursache, wenn sich dasselbe der thatsächlich vorwaltenden Gestaltung der Gesellschaft widersetzte; diess aber soll ja eben durch das parlamentarische

System unbedingt verhindert werden. Eine Regierungsmöglichkeit endlich ist immer da vorhanden, wo die Regierung im Sinne der thatsächlich vorhandenen Bedürfnisse geführt werden muss. Also, um mich in Einem Satze mit Ihnen zu verständigen: ich gebe die Unthunlichkeit einer parlamentarischen Regierungsweise mit unseren gegenwärtigen politischen Parteien zu; behaupte aber die Leichtigkeit der Durchführung auf der Grundlage einer gesellschaftlichen Vertretung, und verlange somit eine solche nicht mehr blos an sich, sondern auch, weil sie die einzige Möglichkeit gibt, zu der ebenfalls einzig möglichen Handhabung der Regierung in einem Staate mit Volksvertretung zu gelangen.

Von selbst werden Sie wohl ermessen, mein Verehrter, dass ich unter so bewandten Umständen kein Gewicht legen kann auf Ihr argumentum ad hominem, nämlich auf das Verunglücken des Versuchs eines parlamentarischen Regimentes im Jahre 1848. Ich könnte schon Vieles einwenden gegen die ganze Auffassung, dass die Märzministerien der Anfang eines parlamentarischen Systemes gewesen seien. Zu einem solchen gehört aufrichtige Anerkennung des Grundsatzes und der Folgerungen sowohl von Seiten des Fürsten, als des Volkes; beides war aber hier nicht. Ich wäre ferner wohl berechtigt zu fragen: ob das Missglücken durch innere oder vielmehr durch äussere Gründe herbeigeführt worden sei? überhaupt zu bemerken befugt, dass der Verlauf einer Angelegenheit und die Wirkung einer Einrichtung während einer Revolution nicht als beweisend und als normal betrachtet werden können. Allein auch zugegeben, es sei ein missglückter Versuch des Systemes gewesen, so kann doch das Misslingen in diesem Falle nichts gegen den Gedanken beweisen. Der Versuch war nicht richtig gemacht, und es fehlte fast an allen Bedingungen eines glücklichen Erfolges. Bedenken Sie zum Beweise nur die beiden Umstände: einmal, dass die plötzlich zur Regierung gelangten Männer ihre ganze ständische Laufbahn hindurch in einer Opposition gewesen waren, welche niemals daran hatte denken können, zum Regimente zu gelangen; und zweitens, dass sich die Aermsten auf die deutsche liberale Partei stützen mussten, welche ihrer Natur treu blieb, indem sie sich alsbald gegen ihre eigenen Führer wendete, sie bekrittelte und verliess. Auch mein Ideal einer parlamentarischen Regierung sind die Märzministerien nicht; allein sie sind ein völliger Ausnahmefall, und ich suche ja eben, um die Fehler zu vermeiden, nach andern Einrichtungen.

Ich hoffe von Ihrer Aufrichtigkeit, mein Freund, dass Sie selbst Ihre Einwendungen gegen das parlamentarische System als widerlegt zugeben, etwa den einen Punkt einer entsprechenden Parteibildung abgerechnet. Dass die Ordnung dieses letzteren abhängig ist von einer richtigen Bildung der Volksvertretung, räume dann ich meinerseits ein. Und so will ich denn zeigen, dass meine Vorschläge in dieser Beziehung richtig und ausführbar,

Ihre Bedenken aber unbegründet sind. Doch dazu muss ich mich etwas ausruhen, und Sie werden es auch nicht übel nehmen, für heute nicht weiter in Anspruch genommen zu sein.

VIII.

Es scheint Sie ganz besonders zu belustigen, mein Bester, dass auch ich unter die Weltverbesserer gegangen sei. Lassen wir das. Schlecht genug geht es mit den bisher üblichen Gedanken und Menschen; da kann es denn keine Abgeschmacktheit sein, sich zu besinnen, ob denn keine besseren zu finden seien.

Ehe ich aber die einzelnen Steine bei Seite trage, welche Sie mir in den Garten geworfen haben, muss ich vor Allem mein System der neuen Vertretung ergänzen. Sie sagen mir bei verschiedenen Gelegenheiten, ich lasse dasselbe sehr im Unbestimmten, habe nur allgemeine Worte über die naturgemässen Interessenkreise u. s. w. Sie haben Recht, soweit Sie von meiner bisherigen Ausführung sprechen; Unrecht aber, wenn Sie glauben, ich habe den Gedanken nicht in seinen Einzelnheiten durchgearbeitet. Ich will Ihnen also vor Allem auseinandersetzen, wie ich mir die Zusammensetzung meiner Vertretung denke, wobei ich denn aber freilich bemerken muss, dass ich kein allgemeines Recept habe, welches für alle Fälle passt; keine Schablone, nach welcher in jedem Lande und zu jeder Zeit eine auf die Interessen gebaute Volksvertretung gezeichnet werden kann. Eben das ist ja der Kern des ganzen Gedankens, dass nur die wirklich im einzelnen Falle vorhandenen Interessen, und zwar in ihren richtigen Verhältnissen, wirksam werden sollen. Ich muss also nothwendig eine bestimmte Art von Land und Volk in Gedanken haben. Und so setze ich denn einen der deutschen Mittelstaaten, eines der kleineren Königreiche oder der grösseren Grossherzogthümer, voraus. In einem solchen Staate nun aber nehme ich nachstehende gesellschaftliche Kreise als zu einer Vertretung berechtigt an.

Zunächst bemerke ich, dass keinerlei Interesse, wenn es nur wichtig, dauernd und verbreitet genug ist, um einen gesellschaftlichen Kreis zu erzeugen, ausgeschlossen werden darf. Es sind nun aber dreierlei Gattungen solcher Kreise: solche, welche ein materielles Interesse zum Mittelpunkte haben; solche, welche durch ein geistiges Interesse gebildet sind; endlich diejenigen, welche aus dem räumlichen Zusammenleben entstehen. Jede dieser Gattungen hat wieder ihre Arten.

Der gesellschaftlichen Kreise auf materieller Unterlage sind in Deutschland vier zu unterscheiden. Der grosse Grundbesitz, d. h. eine solche Ausdehnung des in einer Hand vereinigten Grundeigenthums, dass dasselbe eine völlig unabhängige, örtlich einflussreiche, mit Einem Worte bedeutende Stellung gewährt. Geburts- und sonstige Standesverhältnisse kommen nicht

in Betracht; ob aber eine Sicherung der Erfordernisse durch Gebundenheit der Güter zu erzielen sei, oder nur die Thatsache in jedem einzelnen Falle entscheide, mag als eine offene Nebenfrage betrachtet werden. Der kleine Grundbesitz, also eigene Bewirthschaftung als ausschliessliche oder doch hauptsächliche Beschäftigung; Bauernstand im weitern Sinne des Wortes, und im Gegensatz einerseits gegen den Magnaten, andererseits gegen blosse Häusler, Besitzer von Gärten u. dgl. Das Gewerbe und der Handel. Hier ist jedoch, wenigstens bei den Wahlen für die Vertretung, zu unterscheiden zwischen Handwerk, fabrikmässigem Geschäfte, Handel und Besitz von grossen Transportanstalten. Bei Allem ist natürlich selbstständiger Betrieb auf eigene Rechnung Bedingung der Theilnahme. Die Lohnarbeiter jeder Art. Für die Wahlen sind wohl noch zu unterscheiden die Fabrikarbeiter, die Handwerksgesellen, sonstige Taglöhner. Eine Uebergehung der Proletarier bei der Volksvertretung wäre weder gerecht noch klug; allein vollkommene Unvernunft ist es freilich, denselben eine überwiegende Stellung zu geben, wie diess bei dem allgemeinen Stimmrechte nach der Kopfzahl geschieht.

Der gesellschaftlichen Kreise mit geistigen Interessen sind jedenfalls drei verschiedene: Die thatsächlich im Staate bestehenden Kirchen. Die wissenschaftliche Bildung, vertreten theils durch die Lehrer der verschiedenen Stufen, theils durch alle Diejenigen, welche sich über den genügenden Besitz einer höheren Bildung ausgewiesen haben, also Doctoren, vom Staate Geprüfte u. s. w. (Auch hier sind Abtheilungen für die Wahlen nöthig, theils nach dem Gegenstande, theils nach der Stufe der Bildung.) Die Kunst, wo dieselbe bei einem Volke wirklich als ein bedeutendes Interesse erscheint, und wenn sich die Genossen eines Zweiges organisch geordnet haben. — Als eine zweifelhafte Frage mag stehen, ob nicht auch den Staatsdienern als solchen ein Antheil an der Vertretung einzuräumen sei? Weder die Wichtigheit noch die Dauer des Interesses kann in Zweifel gezogen werden; und organisirt sind die Staatsdiener bestimmter, als mancher andere gesellschaftliche Kreis. Ein Zweifel besteht nur in so ferne, als man das Interesse schon durch die Regierung von selbst genugsam gewahrt erachten mag.

Das räumliche Zusammenleben endlich, ausgebildet zu Gemeinden, erzeugt eine bedeutende Anzahl von mehr oder weniger wichtigen Interessen. Das Verhältniss derselben zum Staate ist ein mannichfaltiges; die Organisation ist vollkommen: somit ist denn auch eine Vertretung vollständig gerechtfertigt. Ob dabei aber wieder zwischen städtischen und ländlichen Gemeinden zu unterscheiden ist, hängt davon ab, ob der Staat in gleichen oder in verschiedenen gesetzlichen Verhältnissen zu diesen beiden Arten von räumlichen Organisationen steht, namentlich ob dieselben eine gleiche oder eine verschiedene Verfassung haben.

Diess die Zahl der verschiedenen Sondervertretungen, aus welchen die Gesammtvertretung des ganzen Volks sich von selbst bildet. Allerdings ist noch ein sehr wichtiger Punkt zurück, von dessen richtiger Bestimmung die Art der Wirksamkeit der Repräsentation und die Zufriedenstellung sowohl der einzelnen Bestandtheile der Gesellschaft, als der Gesammtheit wesentlich abhängt. Es ist diess die *Verhältnissmässigkeit* der Vertretung bei den Vereinigungen zu zusammengesetzten Berathungen mehrerer Kreise oder zu der Hauptversammlung. Ich will der Erörterung nicht aus dem Wege gehen. Bestimmte Zahlen können freilich nur für einen concreten Fall und nach genauen statistischen Erhebungen ausgesprochen werden, und die eigentliche Probe meiner Rechnung kann ich somit nicht machen. Dennoch will es mich bedünken, dass eine Aufstellung allgemeiner Grundsätze für die Bewerkstelligung einer solchen Verhältnissmässigkeit möglich und selbst nicht eben allzu schwer ist. Es ist natürlich bei einer solchen Berechnung der verhältnissmässigen Wichtigkeit mehr als Eine Rücksicht zu nehmen. — Zunächst ist die *Zahl* der bei einem Interesse betheiligten Bürger ein sehr wesentlicher Punkt. Bei sonst gleicher Bedeutung muss diese den Maassstab geben. So z. B. für die Vertretung der Kirchen, der verschiedenen Unterabtheilungen der Proletarier. — Sodann ist die Grösse des bei einem zu vertretenden Zustande in Frage stehenden *Güterverhältnisses*, sei es nun an Kapital oder an Ernährungsfähigkeit, zu beachten. Sollen auch nicht die Sachen, sondern die Menschen vertreten werden, weil nur diese Rechte und Interessen haben, so sind doch die Güter so unentbehrlich und so bestimmend für die Erreichung aller menschlichen Zwecke, dass die Wahrung und Förderung ihrer Besitzer mit Rücksicht auf die Grösse und den Ertrag des Eigenthums unerlässlich ist. Eine der grossen Gedankenlosigkeiten des Systemes der Vertretung nach blosser Kopfzahl ist ja eben die Nichtbeachtung der sachlichen Unterlage jedes menschlichen Lebens. Der gebührende Einfluss auf die Vertretung aber wird durch die Berücksichtigung zweier verschiedenen Verhältnisse gefunden. Einmal durch die unmittelbare Vergleichung der Grösse des einem Lebenskreise angehörigen Gutes mit dem Vermögen der übrigen zu vertretenden Kreise; zweitens durch die Untersuchung der Zahl und des Wohlbefindens der in einem solchen Kreise Beschäftigung und Nahrung Findenden. Drittens endlich kommt die *geistige* Bedeutung in Betrachtung. Die gesellschaftlichen Kreise, ihre Gegenstände und Leistungen sind für das Leben des Volkes im Staate auch in so ferne von sehr verschiedener Wichtigkeit, als geistige Regsamkeit überhaupt, namentlich aber die für den Staat nothwendige und förderliche, in sehr abweichendem Grade von ihnen ausgeht. So ist z. B. bei sonst ganz gleichen Verhältnissen an Zahl und Vermögen ein Kreis von Gelehrten von weit grösserer Wichtigkeit, als ein solcher von Proletariern; oder sind die Kaufleute geistig regsamer als

die Handwerker, hat der Grossbesitz einen politischen Einfluss, welcher nicht nur mit der Zahl seiner Mitglieder, sondern auch mit dem Gesammtumfang seines Besitzes nicht in geradem Verhältnisse steht. Auch bringt hier der Gang der geistigen Entwickelung Veränderungen in der Zeit hervor. Niemand wird z. B. läugnen wollen, dass die jetzige weit allseitigere Ausbildung der Geisteskräfte und Kenntnisse den Kirchen eine verhältnissmässig geringere Bedentung lässt, als sie etwa im Mittelalter hatten. Für die Abschätzung dieser geistigen Bedeutung und ihrer quantitativen Bedeutung lässt sich denn nun freilich eine äusserliche Regel nicht aufstellen. Kenntniss des Volkslebens und eigene allgemeine Bildung müssen die richtige Abwägung an die Hand gehen; und Feststellung durch eine zahlreiche Versammlung von Trägern der verschiedenen geistigen Interessen ist wohl das richtige Mittel zur Vermeidung von Einseitigkeiten aus subjectiver Ueberschätzung. Ich räume gerne ein, dass jegliche Vertheilung der Stimmen, wie genau und gerecht sie auch sein mag, ihre Widersacher finden wird, theils aus theoretischer Meinungsverschiedenheit, theils aus selbstischen Gründen. Allein diess kann nicht hindern, in der Hauptsache ein richtiges und zufriedenstellendes Verhältniss zu begründen. Auch vergesse man nicht, dass es weder möglich noch nothwendig ist, die Proportionalzahlen mit mathematischer Schärfe zu berechnen, sondern dass es genügt, den wahren Stand der Interessen des Volkes in einer für praktische Zwecke genügenden Richtigkeit abzuspiegeln in der Volksvertretung. Dazu aber reichen die vorstehenden Mittel sicherlich aus.

Hiermit, mein Freund, hoffe ich Ihnen mein System der Volksvertretung nun vollständig dargelegt und den Vorwurf entfernt zu haben, dass ich mich in allzu allgemeinen Umrissen halte. Sie sehen, der Unterschied besteht keineswegs darin, dass ich etwas Anderes fördern und schützen möchte, als die gewöhnliche constitutionelle Einrichtung. Auch meine Vertretung soll die Rechte und die Interessen der Bürger gegenüber von der Regierung wahren, und zwar sowohl aller Einzelnen, als der Genossenschaften, endlich der Volkseinheit. Vielmehr weiche ich nur in folgenden Ansichten und Absichten ab: 1) Im constitutionellen System wird das Allgemeine vorangestellt und als die Regel der vertretenden Thätigkeit betrachtet. Ich dagegen suche den Mittelpunkt der Vertretung in den einzelnen gesellschaftlichen, d. h. grösseren Interessekreisen. 2) Im üblichen Systeme werden die genossenschaftlichen Rechte und Interessen und die der Einzelnen auf Eine Stufe der Wichtigkeit gesetzt, während ich jene weit voranstelle. 3) Bei der constitutionellen Vertretung wird vom Recht auf das Interesse geschlossen, bei mir umgekehrt. 4) Der Hauptunterschied aber ist, dass bei jenem Systeme die Zusammensetzung der Vertretung hinsichtlich der Sachkenntniss und der persönlichen Betheiligung an dem zu Wahrenden dem Zufalle überlassen ist,

ich aber sichere und verhältnissmässig zahlreiche Vertreter jedes wichtigen Lebensverhältnisses zuwege zu bringen suche.

Nun lassen Sie uns Ihre Einwendungen betrachten.

Zunächst werfen Sie mir vor, dass mein Vorschlag nicht nur der Staatseinheit, sondern selbst dem Staatsgedanken zuwider sei. Ich löse, meinen Sie, den Staat in seine Bestandtheile auf, wenn ich den einzelnen gesellschaftlichen Kreisen eine selbstständige Vertretung gebe. Es sei vielleicht ein Fehler der bisherigen Staatsphilosophie gewesen, von den atomistischen Persönlichkeiten einen Sprung zu machen zur Volkseinheit und deren Bedürfnissen, dabei die dazwischenliegende reiche naturwüchsige Gestaltung des Lebens übergehend; hieraus folge nun aber nicht, dass das umgekehrte Verfahren richtig sei, und nun die gesellschaftliche Gliederung, also doch nur ein Mittelglied, als Hauptsache aufgefasst werden dürfe. Jahrhunderte haben schwer gearbeitet an der Ausbildung des einheitlichen Staates; es sei ein unverantwortliches Verkennen des hierin liegenden Fortschrittes, Alles wieder in Stücke schlagen zu wollen. — Ich würde Ihnen vollkommen Recht geben, mein Freund, und meinen ganzen Vorschlag in das Feuer werfen, wenn die Thatsache Ihrer Einwendung richtig wäre, d. h. wenn wirklich bei meiner Einrichtung einerseits für die einzelnen Persönlichkeiten nicht gesorgt, andererseits gar der Staat in seiner Einheit zerrissen würde. Gott bewahre mich vor jener Ungerechtigkeit und vor dieser politischen Barbarei. Allein Ihr Vorwurf ist thatsächlich nicht richtig. Ich will ja nicht die Verbindungen der gesellschaftlichen Kreise als unabhängige, über ihre Rechte und Interessen souverän mit der Regierung abschliessende Gewalten aufstellen, welche die Macht hätten, selbstisch für sich zu sorgen, unbekümmert darum, welche Verletzungen für Andere, welche Unmöglichkeit für die Einheit daraus entstünde. Sondern vielmehr sollen, erstens, schon bei den Verhandlungen der Gesellschaftskreise mit der Regierung andere Betheiligte alsbald mitherathen und beschliessen, und zwar im Verhältniss der Bedeutung ihrer Interessen. Zweitens soll die Einheit ein Veto haben gegen alle Ausschreitungen der Einzelgelüste, somit der Staatsgedanke immer das letzte Wort haben. Drittens endlich schlage ich vor, dass alle Angelegenheiten der sämmtlichen Einzelnen, sowie die der Einheit wesentlich zustehenden Geschäfte ausschliesslich nur von der Gesammtvertretung behandelt werden. Sie können mir aber nicht einwerfen, dass diese Gesammtvertretung nur ein Aggregat von Sonderinteressen sei, nicht aber die Einheit im Auge haben werde. Dass in dieser grossen Versammlung jedes besondere Gelüste in der Minderheit, und somit unschädlich ist, liegt in der Natur der Sache. Wo alle Verhältnisse vertreten sind, da ist auch eine Vertretung des Gesammtinhaltes des Volkslebens. Dass aber der Einheitsgedanke auch wirklich festgehalten werde, ist psychologisch nothwendig; denn welchen andern gemeinschaftlichen Standpunkt könnten die

versammelten verschiedenen Glieder des Volkes für ihre Verhandlungen haben? Nur auf diesem Boden können sie zusammentreffen, und sie werden es also auch. Davon gar nicht zu reden, dass die Regierung, als der Ausdruck der handelnden Einheit, sie auf diesen Gedanken immer wieder zurückführen würde. Wollen Sie aber etwa fürchten, dass die Berücksichtigung der rein menschlichen Rechte der Persönlichkeiten Noth leiden werde unter der Sonderfärbung der sämmtlichen Abgeordneten, so würde ich Sie darauf aufmerksam machen, dass ja jeder dieser Abgeordneten bei der Förderung und dem Schutze der abstracten Persönlichkeit selbst betheiligt ist neben seiner besonderen Standesstellung. Hier ist also keinerlei Gefahr einer Vernachlässigung. Mögen Sie überhaupt eine Vertretung bilden wie Sie wollen, dieses Verhältniss wird immer das am sichersten geschützte sein. Nein, ich bin der Ueberzeugung, dass mein Plan zwar allerdings eine grosse Lücke füllt, dass er aber keineswegs etwas bereits Erreichtes oder Nothwendiges aufgibt. Ein mit pünktlicher Wahrheit ins Kleine gezeichnetes Spiegelbild eines Volkes ist immer auch die Einheit desselben.

Mehr äusserlich sind diejenigen Ihrer Einwendungen, welche in meinem Plane eine grosse Schwierigkeit der Ausübung und Handhabung finden wollen. Ich schlage sie aber desshalb an sich nicht gering an. Eine Staatseinrichtung muss allerdings leicht gehen, weil sonst ihre Reibungen eine grosse Kraft nutzlos verzehren. Allein ich glaube, dass Ihre Besorgnisse, wo nicht vollständig, doch beinahe unbegründet sind. Nehmen wir sie einzeln vor.

Sie behaupten vorerst, der vorgeschlagene Organismus der Vertretung sei allzu verwickelt, und damit schwerfällig. — Erlauben Sie, dass ich diess entschieden bestreite, wenigstens im Vergleich mit dem gewöhnlichen Systeme der zwei Kammern. Es ist richtig, dass nach meinem Vorschlage anders und weiter als bisher bestehen würden: die sämmtlichen Sondervertretungen; die voraussichtlich nicht selten zusammentretenden, gemeinsamen Vertretungen; endlich die Commission der Vorstände zur Zuweisung an die betreffenden Vertretungen. Es ist ferner richtig, dass an Geschäften, welche jetzt nicht vorkommen, sich ergeben würden: die Berathungen der oben genannten Commission; ferner die Vorlegung der Beschlüsse der Sonder- und der zusammengesetzten Vertretungen an die allgemeine Versammlung zum Behufe der Ausübung des Veto. Auch ist in Betracht zu ziehen, dass die Regierung eine grössere Anzahl von Commissären bedürfte, weil mehrere dieser Versammlungen zu gleicher Zeit Sitzungen haben möchten. Dagegen würde ganz wegfallen: an Behörden, die eine Kammer der jetzigen Ständeversammlung; an Geschäften aber, die Verhandlungen zwischen den beiden Kammern bis zur Erzielung eines übereinstimmenden Beschlusses oder zur Feststellung der entschiedenen Meinungs-

verschiedenheit. Sehr vermindert würde, nach aller Wahrscheinlichkeit, die Ausdehnung der Verhandlungen in den untergeordneten Vertretungen im Vergleiche mit der Behandlung derselben Gegenstände in den jetzigen weit zahlreicheren und gemischteren Kammern. Jeder Kenner des parlamentarischen Geschäftsganges wird mir nun aber zugehen, dass zwischen der Debet- und der Creditseite dieser Berechnung ein ungeheurer Unterschied zu meinen Gunsten ist. Die Verhandlungen mit und in der Vorstände-Commission können natürlich nach Zahl und Dauer gar nicht in Betrachtung kommen. Selbst bei einem lebhaften Widerspruche Einzelner wäre der Streit in einem so kleinen Collegium in kürzester Zeit entschieden. Die Berathungen über die Anwendung des Veto wären, da sie jedenfalls immer nur das Ganze eines Beschlusses beträfen und keine Verbesserungsvorschläge (dieses Unheil unserer jetzigen Berathungen und Verhandlungen) vorkämen, sehr viel kürzer, als die Erörterungen in einer zweiten Kammer. Die Nothwendigkeit endlich mehrfacher gleichzeitiger Abordnung von Regierungs-Commissären (eine Schwierigkeit, welche ich viel höher anschlage, als Sie selbst) fände wenigstens eine ziemliche Ausgleichung in der kürzeren Dauer der Verhandlungen in den kleineren und sachverständigen Versammlungen. Auch würden häufig nicht die Minister selbst, sondern Untergeordnete diese besondern Angelegenheiten Namens der Regierung besorgen können. Mag aber hier an Nachtheil übrig bleiben, was da will, so kommt es in keinem Falle in Betracht gegen die Ersparung der Verhandlungen zwischen zwei gleichgestellten Kammern. Ist etwa ein Einziger unter uns, die wir diesen letzteren Geschäftsgang haben mit erleben müssen, dem nicht ein kalter Schweiss ausbräche bei der Erinnerung an gewisse Gesetze oder auch nur einzelne Bestimmungen, welche ein halbes Dutzendmal zwischen zwei Kammern herumgeworfen, jedesmal neu besprochen, jedesmal in beiden Kammern von der Regierung neu vertreten wurden? Nicht nur nicht schwerfälliger, mein lieber Freund, sondern im Gegentheil weit weniger zeitraubend ist daher mein Vorschlag.

Allein, sagen Sie nun zweitens, jedenfalls wird die Einrichtung sehr theuer zu stehen kommen. Die vielen Einzelvertretungen, welche denn doch alle eine gehörige Anzahl von Mitgliedern haben müssen, würden kaum zu bezahlen sein. Und schon jetzt wird laute Klage über die unverhältnissmässigen Kosten geführt. — Ich will mich hier nicht einmal daran hängen, dass eine zweckmässigere Vertretung auch ein grösseres Geldopfer werth wäre; vielmehr glaube ich, dass das Neue keinen grösseren Aufwand verursachen würde. Einmal wäre eine ganze Kammer weniger. Zweitens würden die Landtage bei den kürzeren Verhandlungen nicht so lange dauern. Drittens endlich wäre voraussichtlich auf jedem Landtage die Anwesenheit nur einzelner Sondervertretungen bleibend nothwendig; die übrigen würden nach

Vornahme ihrer Wahlen und etwaiger Vorbringung besonderer Beschwerden oder Bitten wieder entlassen werden können, mit Ausnahme ihrer in der vollen Versammlung sitzenden Mitglieder.

Schliesslich wenden Sie mir noch ein, dass durch meinen Vorschlag der Nutzen einer Abtheilung in zwei Kammern verloren gienge, wenigstens für alle Angelegenheiten, welche lediglich von der Gesammtvertretung zu behandeln wären. Nothwendig wäre diess zwar an sich nicht, weil am Ende nichts hindern könnte, die Vertreter der einzelnen Kreise nach irgend einem Gedanken in zwei Kammern zu theilen. Wer also nur hierin Heil findet, der mag es immerhin thun; er hat keine weitere Einbusse, als die oben von mir schon in Einnahme genommenen Geschäfts- und Geldvortheile des Wegfallens der einen Kammer. Aber ich gestehe Ihnen, dass ich mich nicht zu diesen schlagen werde. Dass der ganze Gedanke, zuerst eine Vertretung der Volkseinheit zu gründen, dieselbe aber sogleich wieder in zwei gleichberechtigte Theile zu trennen, und ihnen ein positives Handeln nur dann zu gestatten, wenn die Mehrheiten der beiden Abtheilungen vollständig mit einander übereinstimmen, etwas sehr Künstliches, wo nicht geradezu Unnatürliches hat, kann doch eigentlich Niemand läugnen. Es mag richtig sein, dass die Spaltung auch ihre Vortheile bringt; allein besten Falles ist es doch schon an sich eine Einrichtung von zweifelhaftem Nutzen. Und wenn nun die Beibehaltung einerseits dadurch an Werth verliert, weil eine bedeutende Anzahl von Sachen durch eine andere, ich darf wohl sagen naturgemässere, Ordnung bereits zweimal und aus zwei verschiedenen Gesichtspunkten berathen und beschlossen ist; wenn ferner der, vielleicht nicht immer eingestandene aber doch thatsächlich vorhandene, Zweck, einzelnen Interessen eine Sicherheit zu gewähren gegen die Ueberfluthung einer nach Kopfzahl gewählten Vertretung, von mir ebenfalls bereits besser und gerechter befriedigt ist; durch die Einrichtung zweier Kammern bei der Gesammtvertretung aber für alle diese Angelegenheiten gar eine dritte Berathung einträte; wenn nur bedeutende Opfer zwei Kammern in dem neuen Systeme möglich machen: so möchten leicht die Uebel entschieden überwiegen. Somit tröste wenigstens ich für meine Person mich sehr leicht über den Wegfall, und ich denke, Sie thun es auch, Alles wohl überlegt.

Nun haben Sie aber auch noch Bedenken über die Zweckmässigkeit der Ausführung, selbst wenn an sich gegen den Plan nichts einzuwenden sei. Einmal machen Sie die grosse Mühe einer Umgestaltung geltend. Zweitens erinnern Sie an die üblen Folgen einer Aenderung in der Verfassung, als welche das Rechtsbewusstsein des Volkes erschüttere, und den ehrwürdigen Altersrost von dem Grundgesetze nehme. Endlich fürchten Sie, es sei doch keine Zeit mehr, dem über den Staat hereinbrechenden Umsturze zuvorzukommen, man könne sich also wenigstens vergebliche Mühe

sparen. Ich glaube, mein Verehrtester, Sie sind hier auf einem klugen Rückzuge begriffen, und werfen zu seiner Deckung dem siegreichen Feinde einige Streitkräfte entgegen, an deren Vernichtung nichts gelegen ist, und welche doch den Schein wahren sollen. Den Gefallen der Ehrenrettung will ich Ihnen wohl thun; allein dass ich mich mit diesem schwachen Posten lange beschäftige, können Sie nicht verlangen. — Also zuerst die grosse Arbeit und Mühe. Ich gehe sie vollkommen zu. Die Ersetzung einer Verfassungsform durch eine andere ist ein weitaussehendes Unternehmen, und die Ausführungsgesetze, Verordnungen, Erlasse machen sich nicht von selbst. Allein unmöglich kann diess ein ernsthafter Grund der Unterlassung sein, wo eine solche Nothwendigkeit der Verbesserung drängt. Hoffentlich sind Sie nicht durch das bisherige Misslingen des Gedankens der Repräsentation so niedergedrückt, dass Sie jede Spannkraft verloren haben. Sursum corda! — Wichtiger ist der zweite Punkt. Die Eingewöhnung in ein Gesetz, in eine ganze Staatsform ist von sehr grossem Nutzen, in manchen Beziehungen nicht zu ersetzen. Nimmermehr würde ich also wegen einzelner oder nicht allzu tief gehender Uebel zu einer wesentlichen Aenderung rathen. Allein der Grundsatz des Beharrens kann auch zu weit getrieben werden; und ein solcher Fall wäre hier. Wenn wir wirklich, durch die Erfahrung belehrt, der Ueberzeugung sind, dass auf dem Festlande vor einem Menschenalter ein falscher Weg in dem Vertretungswesen eingeschlagen worden ist; wenn wir die sachlichen und die sittlichen Uebel als sehr bedeutend erkennen; wenn wir einsehen, dass wir uns auf diesem Wege in einem hoffnungslosen Kampfe abmühen: so bleibt doch verständigerweise nichts übrig, als der Entschluss zu einer Abänderung. Die bisher erreichte Eingewöhnung wollen wir dabei auch nicht allzu hoch anschlagen. Ein Menschenalter reicht nicht aus zu einem Uebergehen in Saft und Blut; und überdiess war der ganze Hergang unseres constitutionellen Lebens wenig geeignet zu einem festen Anschliessen. — Nicht Zeit endlich soll es mehr sein. Ich fürchte diess nicht. Die Erfahrungen der letzten Jahre, so unerfreulich sie in anderer Beziehung sein mögen, haben doch gezeigt, dass der Sieg der Demokratie oder gar des Socialismus keineswegs so nahe und so unvermeidlich ist, als man allerdings Ursache hatte, zu glauben. Allerdings ist er mit blosser Gesetzgebung und Waffengewalt auf die Dauer nicht zurückzuhalten; allein die Gesittigung hat doch wohl noch eine Frist, um einen Versuch zu ihrer Rettung zu machen. Selbst aber, wenn die Gefahr eine nähere ist, bleibt es immer unklug und unehrenhaft, die Arme zu kreuzen und regungslos die Vernichtung der bisherigen Staats- und Gesellschaftszustände über sich hereinbrechen zu lassen. Im Zweifel wird es immer gelingen, irgend etwas Gutes zu erreichen; und wenn nicht, so ist doch das Bewusstsein der Tapferkeit und Einsicht gerettet.

Ich hoffe, mein alter Freund, Sie haben unter meinen Fehlern den eines starren Eigensinnes und der Unzugänglichkeit für Belehrung nicht kennen gelernt. Wenn ich denn nun also trotz Ihres entschiedenen Widerspruches bei meiner Ansicht von der Nothwendigkeit und Möglichkeit einer völligen Umgestaltung unserer Volksvertretung bleibe, und wenn mir Ihre zahlreichen Gründe meinen Plan nicht haben entleiden können: so beweist diess freilich noch nichts für die Wahrheit meines Gedankens an sich, aber doch für eine ungewöhnlich feste Ueberzeugung. Diese aber ruht, sowohl was die Nothwendigkeit einer parlamentarischen Regierungsweise, als was das Bedürfniss einer Gründung der Vertretung auf die Gesellschaft, und was endlich die Verbindung beider Maassregeln mit einander betrifft, hoffentlich nur auf der logischen Unanfechtbarkeit. Kurz: e pur si muove.

IX.

Ich glaube, in meinem letzten Schreiben Ihre sämmtlichen Fragen beantwortet zu haben, und zwar genügend, wenn mich meine Eigenliebe nicht täuscht. Es wäre jedoch nicht redlich, wenn ich nicht mittheilte, dass es ausser Ihren Einwendungen auch noch andere Kritiken, wenn auch nur mittelbare, meines Planes giebt. Es sind diess die Schriften Anderer, welche ebenfalls Vorschläge zur Verbesserung unserer repräsentativen Zustände gemacht haben. Da nun diese Anschauungen und Plane mehr oder weniger von den meinigen abweichen, so können letztere nicht richtig sein, wenn jene das Wahre getroffen haben. Ich kann mich zwar nicht anheischig machen, sämmtliche Vorschläge dieser Art aufzuzählen und zu besprechen; manche mögen auch meiner Kenntniss entgangen sein: allein ich verspreche wenigstens nicht bloss solche auszuwählen, deren Widerlegung mir leicht ist, und ich will mich bemühen, die Ansichten der bedeutenderen mir bekannt gewordenen Männer Ihnen vorzulegen.

Zu Solchen gehört denn gewiss Lord Brougham, welcher sich in seiner Political philosophy, Bd. III, S. 63 u. fg., mit der Frage beschäftigt. — Derselbe geht von dem Satze aus, es müsse eine Repräsentation so eingerichtet sein, dass sämmtliche grosse Abtheilungen der Gesellschaft (classes of the community), welche hinreichend beachtenswerth seien, nach einem zusammengesetzten Verhältnisse der Wichtigkeit und der Zahl, auch wirklich vertreten seien; namentlich erklärt er sich bestimmt dagegen, dass die Zahl die ausschliessliche Grundlage der Vertretung sei, z. B. grosse Städte im vollen Verhältnisse ihrer Einwohnerzahl auch Abgeordnete wählen. Er fürchtet von Wahlen der letzteren Art, dass die allzu grosse Gleichartigkeit der Vertreter und deren enge persönliche Bekanntschaft die Grundlage gefährlicher Factionen werden könnte. Diese richtige Grundansicht führt jedoch den geistreichen englischen Staatsmann zu keinem genügenden Ergebnisse.

Vorerst geht er der Hauptschwierigkeit, nämlich der Aufzählung dieser verschiedenen Gesellschaftsklassen und der Rechtfertigung ihrer Anerkennung, aus dem Wege, indem er sich ganz im Allgemeinen hält, nur von dem Vorhandensein solcher Abtheilungen des Volkes spricht, ohne sie aber irgend näher zu bezeichnen, und wäre es auch nur beispielsweise. Sodann verliert er schliesslich den ganzen Gedanken wieder aus den Augen, indem er doch nur örtlich organisirte Wahlen will, und seinen Zweck dadurch zu erreichen glaubt, dass er die Wahlkreise je nach den vorherrschenden Interessen grösser oder kleiner macht, um auch die letzteren zur Geltung zu bringen. Dabei begeht er überdiess die Folgewidrigkeit, vor allzu kleinen Wahlkreisen zu warnen, damit nicht die Wenigen den Vielen vorschreiben, auf diese Weise also wieder zur Grundlage der Zahl zurückkehrend, die er früher selbst verwarf. Da nun seine sämmtlichen weiteren Forderungen nur die formelle Vornahme der Wahlen betreffen, oder das Verhältniss der Gewählten zu den Wählern, so kann ich bei aller schuldigen Bescheidenheit gegenüber von einem solchen Manne doch seine Ansicht nicht über die meinige stellen. An der Stelle eines durchgearbeiteten Gedankens und eines nach allen Seiten hin wohl überlegten Verbesserungsplanes wirft er nur eine unverbundene Idee hin. Ein tieferes Eingehen mochte ihm wohl für einen mitten im Leben stehenden Staats- und Geschäftsmann nicht passend erscheinen, ein ausgebildeter Plan zu einer Wahlreform vielleicht schädlich für seine eigene Zukunft dünken.

Ein anderer bedeutender Mann, welcher dem Gegenstande seine Aufmerksamkeit zugewendet hat, ist Stahl. Dieser spricht sich in seiner neuesten Bearbeitung dieser Frage (Staatslehre, dritte Aufl., 1856, S. 322 u. fg.) folgendermaassen aus: Das Volk sei eine Gliederung von Ständen, welche zu ihrer Unterlage den Grund und Boden des Landes habe. Ein Stand von politischer Bedeutung aber sei ein besonderer Lebensberuf, in so ferne derselbe auch eine Einheit des politischen Interesses und der politischen Stellung bewirke. Daher sei er nur in bestimmten grossen Gruppen (Landbau — Gewerbe und Handel — geistige Pflege) zu erkennen, und nur im Zusammenhange mit dem örtlichen und obrigkeitlichen Verbande. Die Stände seien also: Grundaristokratie, Städte- und Landgemeinden, die Geistlichen der Nationalkirche; wogegen Kaufleute, Bäcker, Schneider und dergleichen nur als bürgerliche, nicht aber als politische Stände gelten können. Diese ächten Stände und im Allgemeinen der Grundbesitz bilden die Grundlage der wahren Einrichtung einer Landesvertretung, denn es werden nicht bloss Menschen, sondern auch Sachen, das heisse Zustände und Anstalten, so wie Lebensstellungen zu repräsentiren sein. Ausdrücklich wird dann noch den sogenannten Capacitäten, den Proletariern und den Kapitalisten die Berechtigung zu einer Vertretung abgesprochen und Besitz verlangt,

Ich weiss es, dass ich gegenüber von Ihnen, mein Freund, nicht erst nothwendig habe, die Scheingründe und logischen Erschleichungen ausführlich auseinander zu setzen, von welchen diese Darstellung in der That wimmelt. Wir sind zwar verschiedener Ansicht; Beiden ist es jedoch um die Wahrheit an sich, nicht um die Erreichung eines praktischen Zweckes mittelst künstlicher Unterstützung einer theoretischen Lehre zu thun. Desshalb will ich denn Ihnen nicht erst zeigen, dass es nicht nur eine völlig unerwiesene, sondern auch eine aus der Natur der Sache in keiner Weise herzuleitende Annahme ist, die Gliederung eines Volkes habe den Boden und die obrigkeitlichen Verbände zu ihrer nothwendigen Unterlage. Ist doch gar nicht einzusehen, warum ein Lebensberuf, welcher ein gemeinschaftliches politisches Interesse und eine politische Stellung gibt, nur in Verbindung mit dem Boden soll bestehen können. Auch der Grundbesitz kann allerdings zu einer solchen staatlich wichtigen Gemeinschaft Veranlassung geben; allein keineswegs er allein. Und in wie ferne überhaupt der obrigkeitliche Verband, also die räumliche Eintheilung und Ordnung der Verwaltung, von einer gesellschaftlichen Bedeutung sein soll, ist geradezu nicht zu begreifen, als in wie ferne man etwa landräthliche Kreise und Wahlkreise gleichstellen und dadurch die Wahl von Landräthen begünstigen will. — Ebenso ist es nur angenommen, aber in keiner Art erwiesen, dass zu der nothwendigen Eigenschaft eines Standes eine unmittelbare staatliche Stellung gehöre. Diess mag die Folge besonderer Bedeutung eines gesellschaftlichen Kreises sein, allein es ist keine ursprüngliche Eigenschaft desselben. — Ferner ist es offenbar völlig unerklärt und ungerechtfertigt, warum, auch nur in dem eigenen willkürlich gesetzten Sinne Stahl's, schliesslich bloss der grosse Grundbesitz, die Gemeinden und die Geistlichkeit wahre Stände sein sollen. Einmal sind doch sicher auch noch andere Lebensstellungen vorhanden, welche ein gemeinschaftliches politisches Interesse haben, und welche durch irgend einen obrigkeitlichen Verband (um auch diese wunderliche Forderung zu berücksichtigen) zusammengefasst werden. Sodann ist, wenn der Besitz eine entscheidende Bedingung ist, die Geistlichkeit der Landeskirche ohne einen Schein von Berechtigung eingeschmuggelt. Und warum bloss die Landeskirche, nicht in etwa paritätischen Staaten mit Gleichberechtigung die verschiedenen Kirchen? Und sind, endlich, die Geistlichen die einzigen Pfleger geistiger Interessen? Dieser Versuch, die mittelalterlichen drei Stände so ohne Weiteres nicht nur als die jetzt noch bestehenden, sondern sogar als die dem Gedanken der Repräsentation nach allein Berechtigten darzustellen, ist doch in der That gar zu fadenscheinig. — Nicht begreiflich ist es fernerhin, wie Handel und Gewerbe zuerst als ein wahrer Stand im staatlichen Sinne aufgeführt sein können, später aber Schneidern und Schustern und sogar Kaufleuten nur ein »bürgerlicher«

Stand will zuerkannt werden. Diess ist ja eine offenbare contradictio in adjecto; und wie will auch nur mit einem Scheine von Wahrheit behauptet werden, dass die Kaufleute und die Gewerbetreibenden kein gemeinschaftliches politisches Interesse haben? Ueberhaupt, was ist denn eigentlich ein «bürgerlicher» Stand? Es wird diess nirgends erklärt. Und jeden Falles sollte man meinen, dass wenn denn einmal Besitz eine Vorbedingung der Repräsentation sein soll, dieser dem Handelsstande nicht ganz abgehe. — Endlich heisst es doch dem gesunden Denken etwas viel zumuthen, wenn behauptet wird, es seien nicht bloss die Menschen, sondern auch die Sachen zu repräsentiren. Und ein unerlaubtes Spiel mit Worten und Begriffen ist es, wenn im Handumwenden diese «Sachen» als gleichbedeutend mit «Zuständen und Lebensstellungen» genommen werden, während doch letztere unwidersprechbar zum grössten Theile persönliche Verhältnisse und ohne alle Beziehung zum Grundbesitze sind.

So geht es aber, wenn für eine Parteiforderung oder überhaupt für einen bestimmten praktischen Zweck eine anscheinend wissenschaftliche Bemäntelung gefunden werden soll. Diess ist ein Grundverderben für die Wissenschaft, wie sich diess namentlich auch in unserem positiven Staatsrechte zeigt, für welches zur Vertheidigung unzulässiger und nach den allgemein angenommenen Grundsätzen unvertheidigbarer Forderungen Einzelner so viele angeblich allgemein gültige Lehren aufgestellt werden. Auch der gescheidteste Mann kann bei solchem Beginne logische Taschenspielerstückchen nicht vermeiden, und es ist nur die Zuversicht zu bewundern, mit welcher man glaubt, Anderen solche Selbstwidersprüche und Erschleichungen als baare Münze anfreden zu können. Wie das ganze Stahl'sche Staatsrecht darauf angelegt ist, ein Königthum von Gottesgnaden zu erweisen mit Vorbeischiffung an der Theokratie: so ist die ständische Theorie insbesondere zugeschnitten zur Rechtfertigung des preussischen Junker- und Pfaffenthums. Ich denke nun aber, es hätte einem Manne von so grosser Begabung, so klarem Scharfsinne und so gewaltiger logischer Kraft, wie deren Urheber in der That ist, nicht schwer werden sollen, unmittelbar praktische Gründe für seine Absicht ausfindig zu machen, welche ebenfalls das Thema zu den nöthigen Parteireden geliefert hätten, ohne dass er nöthig gehabt hätte, die Wissenschaft an sich und seine eigene wissenschaftliche Stellung zu gefährden.

Eine kleine Schrift von Levita (Volksvertretung in ihrer organischen Zusammensetzung. Leipzig, 1853,) hat in gewissen Beziehungen Verwandtschaft mit meiner Anschauung, doch nur theilweise [1]). Der Vorschlag geht im Wesentlichen dahin, dass eine Repräsentation in der Gemeinde, im

1) Die Schrift scheint etwas früher erschienen zu sein als die erste Bearbeitung der gegenwärtigen Abhandlung; ich habe sie jedoch bei deren Abfassung noch nicht gekannt.

Bezirke, in der Provinz und im Staate einzuführen sei. Die Grundlage dieser Reihenfolge von Vertretungen soll die der Gemeinde bilden, welche denn ihrer Seits nicht nach Kopfzahl oder Besitz zu bilden wäre, sondern aus den «freien Körperschaften» in der Gemeinde hervorginge. Die Repräsentation im Staate insbesondere hätte aus zwei Hälften zu bestehen, deren eine unmittelbar von den socialen Gemeinschaften gewählt würde, die andere aber, je zu $\frac{1}{6}$ des Ganzen, aus den Vertretungen der Gemeinden, der Bezirke und der Provinzen hervorginge. Diese Staatsrepräsentation würde denn nur Eine Kammer bilden.

Sie sehen, mein Bester, der Verfasser und ich stimmen im Grundgedanken, nämlich in der wesentlichen Berücksichtigung der gesellschaftlichen Kreise bei der Organisation der Vertretung, überein; doch kann ich nicht umhin, mich entschieden gegen einzelne Theile dieses Planes und seiner nähern Ausführung zu erklären. Vor Allem kann ich schon damit nicht einverstanden sein, dass die Gemeindevertretung ausschliesslich oder auch nur wesentlich aus den gesellschaftlichen Kreisen hervorgehen soll. Die Gemeinde ist selbst ein gesellschaftlicher Kreis, welcher sein eigenthümliches gemeinschaftliches Interesse hat, nämlich die befriedigende Ordnung des räumlichen Zusammenlebens. Auf Erreichung dieses Zweckes müssen die Gemeinde-Einrichtungen und dann auch die Gemeindebehörden berechnet sein. Machen sich in dieser Beziehung die Interessen der in der Gemeinde thatsächlich vorhandenen Bestandtheile anderer gesellschaftlichen Kreise geltend, wie etwa einzelner Gewerbe oder verschiedener Kirchen, so sind allerdings diese auch zu berücksichtigen, aber doch nicht ausschliesslich oder auch nur hauptsächlich. — Zweitens mag es zwar ganz bequem sein, die Begriffsbestimmung und die Anzählung der verschiedenen «freien Körperschaften» ganz im Allgemeinen zu lassen, wie diess der Verfasser gethan hat, und nur zu bemerken, dass sie nach den örtlichen Verhältnissen zu bilden sei; allein man kömmt damit für das Leben nicht vom Flecke, und es lässt sich eine Prüfung eines so ganz unbestimmt gehaltenen Vorschlages und eine Vergleichung mit dem Bestehenden gar nicht anstellen. Ist es auch ganz richtig, dass die gesellschaftlichen Kreise nicht ein für allemale und allgültig für jede Art von Gesittigung und Volksentwickelung übereinstimmend angegeben werden können: so ist es doch möglich, sie für bestimmte thatsächliche Voraussetzungen zu entwickeln; und es ist diess auch durchaus nothwendig, wenn man sich einen Begriff von der daraus hervorgehenden Repräsentation machen soll. — Ferner habe ich auszusetzen, dass nach dem Plane des Verfassers die einzelnen Interessenkreise keine Gelegenheit erhalten, ihre Forderungen abgesondert und nicht bloss als Minderheiten einer grösseren Versammlung geltend zu machen. Auf diese Weise wird der eigentlich beabsichtigte Zweck ganz verfehlt, und es ist in

der That nicht der Mühe werth, die jetzige bestehende Repräsentationsart zu ändern. Auch bei dieser ist es ja keine Unmöglichkeit, nicht einmal eine Unwahrscheinlichkeit, dass die einzelnen grösseren Interessen durch eine Minderzahl von Mitgliedern vertreten seien; allein die Erfahrung zeigt und es liegt in der Natur der Dinge, dass auf eine Wirksamkeit solcher Minderheiten nicht gerechnet werden kann, eben weil sie Minoritäten sind. Dieses ungünstige Verhältniss bleibt denn aber im Wesentlichen unverändert in dem vorliegenden Plane. Jede der freien Körperschaften ist schon in den Gemeindevertretungen in der Minderheit; noch mehr natürlich in den Bezirks- und Provinzial-Vertretungen. In der Reichsvertretung aber ändert der kleine Antheil einer jeden einzelnen Körperschaft an dem einen Sechstheile der Versammlung kaum nennenswerth die Unterordnung und also mögliche völlige Unterdrückung. Schliesslich ist es wenigstens eine bestrittene und eine bestreitbare Frage, ob eine Reichsvertretung zweckmässig nur aus Einer Versammlung gebildet wird. Jeden Falles kann man sich darüber nicht täuschen, dass die etwaigen Nachtheile, welche eine einmalige Berathung und Schlussfassung in einer zahlreichen Versammlung haben mag, durch eine Zusammensetzung derselben aus verschiedenen Bestandtheilen nicht im Mindesten beseitigt werden. Auch hier kann ja die Mehrheit leidenschaftlich oder unüberlegt verfahren und ihre endgültige Gewalt missbrauchen, ohne dass eine nochmalige Vornahme des Geschäftes von anderen Männern und unter anderen Verhältnissen eine Schranke setzte oder einen begangenen Fehler wieder gut machte. Man kann, wie gesagt, über das Zweikammersystem eine verschiedene Ansicht haben; allein die Wahlart ist von keinerlei Entscheidung für den Streit.

Ich komme aber endlich noch zu demjenigen Schriftsteller, welcher die uns vorliegende Frage am eingehendsten und meiner Meinung nach am geistreichsten behandelt. Es ist diess A. Winter (Die Volksvertretung in Deutschlands Zukunft. Gött., 1852). Völlig unabhängig von einander mit dem Gegenstande uns beschäftigend stimmen wir in Manchem überein, sind aber doch auch in mannigfacher Beziehung zu verschiedenen Ergebnissen gelangt, und Sie mögen nun zwischen uns urtheilen.

Zuerst denn eine kurze Schilderung des Winter'schen Systemes.

Er geht von nachstehenden Sätzen als Axiomen aus: 1) von der Ueberzeugung einer Nothwendigkeit und Berechtigung einer Theilnahme des Volkes an den Staatsgeschäften mittelst Vertretern aus seiner Mitte, und zwar auf sämmtlichen Stufen des Staatsorganismus; 2) von der Ansicht, dass das Fehlschlagen des constitutionellen Systemes durch das künstliche und abstracte Wesen desselben, so wie durch die Nichtbeachtung der Thatsachen verschuldet sei; endlich 3) von der Anerkennung verschiedener gesellschaftlicher Kreise, mit dem Unterschiede jedoch, dass Winter die Beschäftigung

als Mittelpunkt derselben annimmt, während ich ihn im gemeinschaftlichen Interesse finde. Hierzu kommt nun aber noch ein Wintern eigenthümlicher Gedanke. Derselbe ist nämlich sehr für zwei Kammern, jedoch in wesentlich anderer Auffassung und Zusammensetzung als der landesüblichen. Er will nämlich eine Kammer der Staatsmänner und eine zweite von Volksmännern. — Auf diese Anschauung hat er denn nun folgenden Organismus der ganzen Staatsverwaltung im weitesten Sinne gebaut.

Vor Allem ordnet er die Gemeinden, und zwar in wesentlicher Verschiedenheit der Stadt- und der Landgemeinden oder Gaue. — Einen Gau setzt er zusammen aus einer Anzahl von Dorfgemeinden, deren jeder er einfach einen Vorsteher, von ihm Bauerherr genannt, gibt; wenn es sich so trifft, auch aus dem einen oder dem andern Landstädtchen. Als die Vertretung dieses Gaues bezeichnet er aber die sämmtlichen Bauerherren der Dörfer, die Zunftvorsteher der Landstadt (Handwerksherren), den Kramerherrn, den Vorsteher der Feldbesitzer der Landstadt, die Häupter der Geistlichkeit, der Lehrer, der Richter und Anwälte des Gaues; endlich, wenn dergleichen vorhanden sein sollten, die Fabrikherren und Grosshändler, Direktoren von Betriebsgesellschaften, die Häupter der Aerzte. Die Regierung des Gaues soll einem ebenfalls gewählten Beamten, (etwas anspruchsvoll Landgraf genannt,) zukommen. — Als Vertreter der grossen selbstständigen Städte aber werden bezeichnet: die einzelnen grossen Kaufleute und Fabrikanten, die Kramerherren und Handwerksherren, die Häupter der Geistlichen, Lehrer, Aerzte, Richter und Advokaten des Stadtgerichtes, endlich die Dekane der Universität, wo eine solche besteht (?). Diese Versammlung wird der Stadttag genannt, wie jene erstere der Gautag. Für beide Arten von vertretenden Versammlungen wird noch die eigenthümliche und in der That bemerkenswerthe Einrichtung eines Ausschusses vorgeschlagen, welcher, aus drei bis fünf Personen bestehend, die sämmtlichen Geschäfte des Tages selbstständig vorzubereiten und zu leiten, Berichterstatter zu bestellen oder selbst zu berichten hätte. Der Verwaltungsbeamte wäre auch hier gewählt und Stadtgraf genannt.

In der Landschaft (Provinz) wird schon das Zweikammersystem angewendet. Die erste Kammer soll sein das «Grafenhaus» und bestehen aus sämmtlichen Land- und Stadtgrafen; die zweite Kammer dagegen aus den Ausschüssen der Land- und Stadttage, ausserdem aber noch aus den obersten Provinzialbeamten der Geistlichen, Lehrer, Aerzte, Richter. Die Verwaltung der Provinz fällt wieder einem gewählten Beamten, Fürst genannt, zu.

Der Reichstag endlich bildet seine beiden Kammern auf folgende Weise: das Fürstenhaus besteht aus den sämmtlichen Fürsten und aus Ausschüssen der Grafenhäuser der Landschaften; das Volkshaus aber lediglich aus Ausschüssen der Landhäuser der Provinz.

Vergleiche ich nun diesen Plan mit dem meinigen, so finde ich, dass wir in folgenden wesentlichen Punkten übereinstimmen: zunächst in der Uebertragung von Vertretung in Interessen an Sachverständige und persönlich Betheiligte; sodann in der Verwerfung der Wahl nach Kopfzahl und mit freier Aussuchung unter allen Bürgern, als nicht verträglich mit der eben gestellten Forderung; ferner in der Ansicht, dass Wahl den Volksvertreter keineswegs ausschliesslich befähige, sondern dass ihn auch andere Eigenschaften bezeichnen müssen; weiterhin, jedoch nicht mit vollständigem Einklange der Aufzählung, in der Anerkennung und Verwendung der verschiedenen Gesellschaftskreise; endlich in der Bildung höherer Versammlungen aus den Ausschüssen der Niederen. — Dagegen weichen wir aber auch in wesentlichen Punkten von einander ab. Erstens darin, dass Winter das gewöhnliche Zweikammersystem beibehalten will, nur mit dem Unterschiede, dass die eine aus Staatsmännern, die andere aber aus Volksmännern bestehen soll; ich dagegen bin für eine Gegenüberstellung des Ausdruckes der unmittelbaren und selbstischen Interessen auf der einen und des Einheitsgedankens des Staates auf der anderen Seite. Zweitens ist Winter für eine Vertretung der gesellschaftlichen Kreise auf dem Reichstage durch Ausschüsse, welche durch ihre Zusammensetzung keine Gewähr für eine thatsächliche Beachtung sämmtlicher thatsächlich vorhandener Interessen geben, während ich sie durch unmittelbare Wahl aus ihrer Mitte und aus dem ganzen Lande zu gewinnen suche. Drittens dehnt Winter die Ernennung durch Wahl auf alle Verwaltungsbeamten, selbst auf die Vorsteher der Provinzen aus; ich dagegen schlage keine Veränderung in dieser Richtung vor, und möchte jeden Falles so weit nicht gehen.

Ich bin natürlich nicht selbst der zuständige Richter über diese theils gleichartige, theils verschiedene Auffassung, doch hoffe ich in nachstehendem Urtheile möglichst unbefangen zu sein. Ich erkenne sehr gerne die Eigentümlichkeit und Selbstständigkeit des Verfassers an; der Mechanismus der vorgeschlagenen Einrichtung scheint mir ein leichter zu sein; der Gedanke, in dem Zweikammersysteme die Staatsmänner den Volksmännern gegenüber zu stellen, und somit die Geschäfte aus diesen beiden Gesichtspunkten gleichförmig zu bearbeiten, will mir an sich ein sehr bedeutender bedünken, welcher gar wohl die Beachtung auch Solcher verdiente, welche auf unsere Forderung einer wesentlichen Umänderung der Vertretung nicht eingehen wollen, und der jeden Falles viel richtiger ist, als die Bildung einer ersten Kammer aus den bevorrechteten Ständen, dem grossen Grundbesitze, der Aristokratie u. dgl.; endlich darf ich nicht vergessen, dass in dem ganzen Werke eine Menge von kleineren Berichtigungen der gewöhnlichen constitutionellen Lehre sich findet, welche im Einzelnen Ihnen mitzutheilen ich billig unterlassen habe. — Dagegen kann ich mich mit anderen wesent-

lichen Bestandtheilen des von Winter entwickelten Systemes nicht so weit einverstanden erklären, dass ich darüber meine eigene Auffassung aufgeben möchte. Zunächst vermisse ich die Berücksichtigung des parlamentarischen Systemes, ohne welches meiner Ueberzeugung nach keine Ruhe und Befriedigung in unsere Staaten einkehren kann. Sodann fürchte ich, wie ich bereits oben angedeutet habe, dass die Vertretung der Interessen durch persönlich Betheiligte und Sachverständige, also eine Hauptaufgabe, nicht erreicht werden kann durch die vorgeschlagenen Ausschüsse. Theils ist es nämlich blosser Zufall, welche Interessen in diesen Ausschüssen unmittelbar vertreten sind; theils ist es für Verhältnissmässigkeit in keiner Weise gesorgt; theils endlich findet kein unmittelbares und ausschliessliches Benehmen der Regierung mit den wesentlich Betheiligten statt. Hierin kann ich denn aber nicht anders als einen wesentlichen Mangel erblicken. Drittens endlich erforderte die Durchführung des Winter'schen Planes eine gänzliche Umgestaltung des ganzen Staatsorganismus. Hierzu ist denn nun aber theils, meiner Anschauung nach, kein Bedürfniss vorhanden, theils wird die Ausführung durch so weitgehende Forderungen in hohem Grade erschwert. Wer zu viel verlangt, erreicht in der Regel gar nichts.

Sie sehen also, mein Freund, ich finde mich durch die mittelbaren Kritiken, d. h. durch die von meinen Vorschlägen abweichenden Plane Anderer, nicht erschüttert. «Das ist kein Wunder, werden Sie vielleicht sagen; vielmehr pflegt es in der Welt immer so zu gehen, dass Projektenmacher sich nicht überzeugen lassen.» Wir wollen darüber nicht streiten. Ohne etwas gewagte Gedanken kommt nichts Neues zu Stande; und ohne Hartnäckigkeit setzt man nichts durch.

X.

Ich lasse Sie noch nicht los, lieber Freund, mögen Sie wollen, oder nicht, Sie müssen die Beweisführung für die Richtigkeit meines Heilmittels bis zu deren völliger Erschöpfung hören. Bis jetzt habe ich unmittelbar bewiesen, für mich, gegen Sie. Nun aber habe ich auch noch einen mittelbaren Beweis, der meines Bedünkens von Bedeutung ist.

Man kann mir nämlich sagen, die ganze Bemühung um eine neue Gestaltung des Staates sei denn doch schliesslich nur dann begründet, wenn wirklich das jetzige constitutionelle System erfahrungsgemäss überall fehlgeschlagen habe. Lassen sich nämlich Fälle finden, in welchen dasselbe soweit, als man es überhaupt von menschlichen Dingen erwarten könne, gut gewirkt habe und wirke, so zeige diess, dass das Fehlschlagen nicht in dem Wesen dieser Staatsform, sondern in sonstigen Fehlern der betreffenden Staaten liege, und es sei somit Forderung des gesunden Menschenverstandes, erst diese Fehler zu beseitigen, nicht aber gleich das System umzustossen.

Nun aber gebe es thatsächlich mehrere Staaten, in welchen das repräsentative System vortreffliche Wirkungen habe; so England, Belgien, die Vereinigten Staaten von Nordamerika, Norwegen. Atqui: ergo.

Hier ist denn nun meine Aufgabe, zu zeigen, dass diese Beispiele nicht passen, weil sie entweder nicht unserem Systeme der Repräsentativ-Verfassung angehören, oder weil sie nicht die behauptete gute Wirkung haben.

Dass ich mich mit Norwegen, dieser Bauernrepublik, befasse, werden Sie nicht verlangen. Eine Verfassung mag für die dortigen so äusserst einfachen und uranfänglichen Zustände vollkommen passen, ohne auch nur entfernt eine Anwendung zu erleiden auf verwickeltere Verhältnisse und eine reicher ausgebildete Gesellschaft. Im Gegentheil ist mit Bestimmtheit anzunehmen, dass sie eben desshalb hier nicht taugt.

Was nun aber England betrifft, so ist niemand, wie Sie wissen, ein aufrichtigerer Bewunderer der dortigen Staatsverhältnisse, als eben ich. Es ist ein grosses Land und ein grosses Volk. Die englischen Staatsmänner sind ehrenhaft, gebildet, vaterländisch gesinnt, durch und durch politisch erzogen. Das Parliament vereinigt eine Masse von geistiger Kraft, wie sie weder die französische Versammlung von 1789 noch das Frankfurter Parlament aufweisen konnte; aber eine weit geordnetere, erfahrenere, das Mögliche kennende und wollende Kraft. Zum grossen Theile aus Mitgliedern zusammengesetzt, welche die Bedürfnisse ihrer Mitbürger in den kleineren Kreisen des Zusammenlebens mit freiwilliger Bemühung ordnen, öffentliche Geschäfte als die gemeinsamen Angelegenheiten Aller betrachten und sich zu deren unentgeldlicher Besorgung hergeben, Einfluss in ihren Umgebungen durch Leistungen und nicht durch Ansprüche zu erlangen suchen, besitzt das Parliament die geübtesten, mit den wirklichen Bedürfnissen und Zuständen vertrautesten Geschäftsmänner. Es ist, nach Gneist's richtigem Ausdrucke, die Korporation der Korporationen. Die Masse des Volkes aber hat eben so sehr einen männlichen und unabhängigen Freiheitssinn, als andererseits Gesetzlichkeit, Anerkennung des bestehenden Rechtes, ungeheuchelte Pietät gegen den Träger der Staatsgewalt. Und mag auch Manches veraltet, unbequem oder ungenügend, selbst missbräuchlich sein im Innern der öffentlichen Zustände; ich für meine Person wünschte mir im Ganzen kein besseres Staatsleben, wenn wir es nur mit allen seinen Bestandtheilen und Grundlagen, mit seiner Geschichte und Eingewöhnung, mit der Zähigkeit und klaren Verständigkeit des angelsächsischen Stammes herübernehmen könnten. Allein das Beispiel von England kann ich in der That nicht als einen Beweis der Zuträglichkeit unseres festländischen Systemes der Volksvertretung gelten lassen. Einmal ist ja schon gerade die Hälfte der Veränderung, welche ich bei uns verlange, nämlich das parlamentarische System, in England vollständig vorhanden; und es läuft nun doch gegen alle Logik, die Unrich-

tigkeit eines Satzes durch die Hinweisung auf ein Beispiel zeigen zu wollen, welches gerade diesen Satz wesentlich enthält. Sodann aber behaupte ich, dass zwar das System der Vertretung in England für die dortigen Verhältnisse wenigstens leidlich passt, keineswegs aber unsern gesellschaftlichen Zuständen auch nur entfernt entspräche. Man muss sehr auf seiner Hut sein, wenn man zufällig einmal mit Herrn Zimmermann in Hannover dieselbe Meinung hat. Die Wahrscheinlichkeit ist nicht dafür, dass man zu einer solchen Meinung durch Benützung der edleren Geisteskräfte gekommen ist; und ich wenigstens ziehe nicht gern in seiner Gesellschaft durch Coventry. Allein in Beziehung auf die Uebereinstimmung der englischen Vertretung mit dem englischen Volke stimme ich so ziemlich mit ihm überein. Die englische Gesellschaft ist wesentlich auf eine Landaristokratie gegründet; das Parliament geht wesentlich aus der Landaristokratie hervor. Die Beimischung von kirchlichen Bestandtheilen in dem so kirchlichen Lande, sowie die Vertretung grosser Handels- und Gewerbestädte durch unruhigere Geister entspricht der Wirklichkeit; beides freilich wohl nicht genug. Selbst die fremdartigen, einer ganz verschiedenen Lebensanschauung angehörigen Irländer haben einen sehr wirklichen Theil der Bevölkerung der Inseln hinter sich. So lange also im Geiste des Volkes das in den Fabriken arbeitende Proletariat noch nicht zur Ebenbürtigkeit wirklich zugelassen ist, mag die Vertretung in ihrer jetzigen Gestalt erhalten werden und taugen, höchstens dann und wann eine allzu laut gewordene Neuerung durch ein Flickwerk befriedigt werden. Man kann nicht eben theoretisch schwärmen für die Zusammensetzung des Parliamentes; aber es genügt so, wie es ist, für die praktischen Zwecke des Landes. Was aber beweist diess für uns? Unsere Landaristokratie ist ein wichtiger Bestandtheil unserer Gesellschaft, und es ist ein grosser politischer Fehler, ihr den gebührenden Einfluss nicht einräumen zu wollen; aber mit der englischen Landaristokratie kann sie nicht verglichen werden. Dagegen haben wir Millionen kleiner Bauern. Unser Handwerkerstand hat eine von den englischen Standesgenossen wesentlich verschiedene Stellung; Handel und Fabrikation stehen weit tiefer in ihrer Bedeutung für das Ganze. Der Eigenthümlichkeit unseres über die ganze Fläche der Staaten verbreiteten Gemeindelebens steht in England gar nichts gegenüber. Wir haben, in den meisten Ländern wenigstens, mehrere gleichberechtigte Kirchen neben einander, aber keine hochmächtige Staatskirche. Die geistige Bildung geht bei uns keineswegs auf in der Aristokratie, sondern sie ist mehr in dem Mittelstande ausgesprochen, und überhaupt ein weit bedeutenderes gesellschaftliches Element, als sie es in England ist. Wir mögen uns also die Engländer in staatlicher Gesinnung und Durchbildung zum Muster nehmen. Wir können und sollen Vieles von ihnen lernen in der Handhabung der Vertretungseinrichtungen, vor Allem die

unbestrittene Achtung des parlamentarischen Systems. Es wäre ein unnennbarer Segen für uns, wenn unsere Fürsten ihre persönliche Stellung so nehmen könnten, wie Königin Victoria. Aber die Zusammensetzung und Einrichtung des britischen Parliamentes beseitigt nicht die Uebel, unter welchen wir leiden. Diese sind uns eigen; eigen muss auch das Mittel sein. Desshalb auch für uns nur in einer wesentlich aristokratischen Vertretung Hülfe zu finden, weil England eine solche habe, ist in der That der Gipfel der Stumpfheit.

Anders freilich in Belgien. Hier ist, einerseits, eine durchaus nach dem Grundsatze der Kopfzahl eingerichtete Vertretung, und geht sogar der Senat nur aus Wahlen hervor; andererseits bietet das Land ein beneidenswerthes Beispiel von Ruhe und Zufriedenheit dar. Es ist somit ganz begreiflich, dass Viele in diesem Lande den verkörperten Beweis der Trefflichkeit einer constitutionellen Regierung sehen, wenn diese nur aufrichtig und ehrlich angewendet werde. Ich habe über diese Beweisführung nur zwei Worte zu sagen. Vor Allem bemerke ich, dass in Belgien das parlamentarische System vollkommen eingeführt ist, und dass sich demselben der staatsweise König auf das Trefflichste anbequemt. Dass aber hierin eine der Hauptursachen der ungewöhnlichen Befriedigung mit den öffentlichen Zuständen, namentlich aber der persönlichen Beliebtheit des Fürsten liegt, weiss Jeder. Somit ist Belgien, wie England, zur Hälfte ein unmittelbarer Beweis für mich, nicht gegen mich. Hinsichtlich der Bildung der Vertretung aber ist mir unzweifelhaft, dass das System der Kopfzahlwahlen in Belgien durch einen günstigen Zufall den besonderen Verhältnissen desshalb entspricht, weil es dem Ausdrucke des hauptsächlichsten Interesses dieses Volkes wenigstens freien Spielraum lässt, wenn es auch nicht gerade für dasselbe berechnet ist. Es ist dieses Interesse aber das kirchliche. Der Gegensatz von Katholicismus und liberalem Rationalismus kann sich durch die Wahlen der Landbewohner und der Städter aussprechen, wie er ist, und es ist namentlich der allmächtige Clerus zufrieden mit dem ihm durch das Wahlsystem möglichen Einflusse. Ueber dieser Hauptsache sind bis jetzt die übrigen Forderungen an die Vertretung wenig beachtet worden. Ich behaupte also, dass Belgien, freilich nicht in der Form um so mehr aber der Sache nach, auch hinsichtlich der Vertretung für mich beweist, weil die Hauptinteressen des Landes sich bei derselben befriedigt finden. Die ausnahmsweise Zufriedenheit des Landes ist das Ergebniss zur Hälfte bewusster Staatsweisheit, zur Hälfte eines glücklichen Zufalles, beide in Richtung meiner Vorschläge. Diess ist aber wahrlich kein Beispiel der Widerlegung, sondern der Bestätigung.

Mit den Vereinigten Staaten brauche ich mich eigentlich gar nicht zu beschäftigen. Sie gehören einer andern Staatsart an; das Gedeihen einer

Einrichtung bei ihnen ist somit kein Beweis für die Anwendbarkeit diesseits. Doch werden einige Betrachtungen, deren Gegenstand sie sind, zur weiteren Bekräftigung meiner Ansicht führen. — Dass das Gedeihen der nordamerikanischen Staatenverbindung keineswegs blos ihrer Verfassung zuzuschreiben ist, sondern dass noch weitere und vielleicht viel bedeutendere Gründe in der Lage des Landes, in dem Ueberflusse fruchtbaren, noch unbenützten Bodens, in der Möglichkeit der Aufnahme unzählbarer Einwanderer u. s. w. liegen, ist schon oft gesagt worden. Ich bin natürlich damit einverstanden; nur möchte ich das Kind nicht mit dem Bade ausschütten. Wenn die Staatseinrichtungen auch nicht allein Schuld sind an der grossartigen Entwickelung Nordamerika's, so tragen sie doch ebenfalls mit bei. Und wenn es freilich eine grauenvolle Dummheit wäre, zu glauben, durch die Einführung einer repräsentativen Demokratie sei Deutschland zu verwandeln in ein zweites Nordamerika: so beweist es auf der andern Seite eben so wenig Einsicht, nicht zu bemerken, dass die in den Vereinigten Staaten bestehenden Einrichtungen den Bedürfnissen und Ansichten ihrer Bevölkerung wirklich entsprechen, und somit zu deren Zufriedenheit wenigstens mitwirken. Jeder, welcher die Vereinigten Staaten kennt, wird mir zugeben, dass das Volk daselbst von zwei Gedanken, oder vielleicht richtiger Gefühlen, beherrscht wird: von der Forderung unbedingter Rechtsgleichheit, und von der Pflicht der Unterwerfung unter die Mehrheit. Der letztere Punkt wird, glaube ich, bei uns häufig zu wenig beachtet, was zu einer falschen Beurtheilung der Zustände führt. Mir war es immer sehr auffallend, und ich habe oft mit grosser Verwunderung ja mit einer Art von Schrecken, die blinde Unterwerfung auch gebildeter Amerikaner nicht blos unter die Mehrheitsbeschlüsse, sondern unter die Mehrheitsansicht gesehen. Man darf diess nicht vergessen bei der Beurtheilung der staatlichen Einrichtungen des Landes. — Soweit diese nun die von mir besprochenen Fragen betreffen, sind sie allerdings ein Beispiel der Vertretung lediglich nach Kopfzahl; und eine parlamentarische Regierung besteht in so ferne nicht, als die Regierung nicht aus der Vertretung hervorgeht oder durch diese bestimmt wird, sondern auch unmittelbar vom Volke gewählt ist. Allein desshalb sind sie doch kein auf uns anwendbares Beispiel einer constitutionellen Verfassung im festländisch-europäischen Sinne. Einmal findet eine irgendwie bedeutende und dauernde Reibung zwischen der Regierung und der Vertretung in den Vereinigten Staaten nicht statt, theils weil beide durch Wahl besetzt werden, also aus demselben politischen Gedanken hervorgehen, theils weil die Thätigkeitskreise derselben nach der Gewaltentheilung geordnet sind. Es bestehen wenigere Fälle gemeinschaftlichen Rechtes, und bei den nur kurzen Wahlzeiten gleicht sich jeden Falles eine Verschiedenheit wieder bald aus. Die ganze Leitung des Staates, Regierung und Vertretung zusammen, sind eifrigste

Gegner der ihr entgegenstehenden, bei den jüngsten Wahlen besiegten Partei; allein in ihrem Innern ist, wenigstens in der Hauptsache, Uebereinstimmung. Was wir also, im monarchischen Staate, erst erringen müssen, und nur durch parlamentarische Regierung erringen können, ist dort schon durch die Einrichtung selbst gegeben. Sodann aber machen in Amerika die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen nicht die gleichen Ansprüche an den Staat; es kann also auch eine nach einem andern Grundsatze, nämlich nach der Zahl der gleichberechtigten Bürger gewählte Vertretung weit leichter genügen. Nicht etwa freilich, weil die Interessen in Amerika keine Bedeutung hätten, der Yankee ist ja die Verkörperung der Selbstsucht; sondern weil er die Förderung in weit wenigeren Fällen vom Staate erwartet, und weil er dem, was von diesem geschieht, sich als einem Willen der Mehrheit weit aufrichtiger unterwirft. Es hat also die Vertretung schon an sich eine andere staatliche Stellung, als bei uns, und ihre Handlungen haben eine verschiedene sittliche Wirkung. — In keiner Art und Weise kann ich somit die Vereinigten Staaten als einen thatsächlichen Beweis der Unnöthigkeit oder Unrichtigkeit meiner Ansichten und Forderungen erkennen.

XI.

Ich trage billig Bedenken, mein verehrter Freund, Ihre Geduld mit noch weiteren Lucubrationen über «das Eine was Noth thut», auf die Probe zu stellen. Die Hauptsache habe ich Ihnen ohnedem vorgetragen, und alle Einzelnheiten und untergeordneten Fragen zu erschöpfen, ist weder nöthig noch möglich.

Ob ich Ihre Zustimmung wenigstens zu den Hauptgedanken gewonnen habe, kann ich aus Ihren bisherigen Aeusserungen nicht abnehmen. Dieselben haben fast nur aus Einwendungen bestanden, welche ich mir zwar schmeichle widerlegt zu haben; allein Recht haben und Recht behalten ist in der Welt bekanntlich zweierlei. Ich verlange auch gar keine abschliessende Antwort, sondern bin völlig zufrieden, wenn Sie mich hoffen lassen, die Sache reiflich und unparteiisch, sine ira et studio, überlegen zu wollen. Ich bin auch nicht an Einem Tage zu meiner jetzigen Anschauung der Dinge gekommen.

Nun noch eine Bemerkung. Wenn ich mich entschlossen habe, meine an Sie gerichteten Schreiben über die Vertretungsfrage nach deren Abschliessung itzt auch in den Druck zu geben, so weiss ich sehr wohl, dass ich keineswegs lauter Neues und Eigenthümliches gesagt habe. Wie wäre diess möglich in einer solchen Angelegenheit, welche täglich Millionen Köpfe und Hunderte von Federn bewegt? Was wäre diess auch nur für ein Ruhm? Allein ich glaube nicht, dass meine beiden Hauptgedanken, das parlamentarische System und die gesellschaftliche Grundlage der Vertretung, in dieser Verbindung und als sich gegenseitig bedingend vor mir

ausgesprochen worden sind. Und erst in diesem Verhältnisse scheinen sie mir ihre volle Bedeutung und Ausführungsmöglichkeit zu erhalten.

Einer meiner Freunde, mit welchem ich gelegentlich den Gegenstand besprach, suchte mir zwar den Gedanken der Bekanntmachung auszureden. Es könne eine Partei, welche ich doch jeden Falles nicht zu fördern wünsche — nämlich die mittelalterliche — das, was in ihren Kram tauge, anerkennen, das Uebrige aber beseitigen. Ich kann diesen Grund nicht für stichhaltig erkennen. Eine Entstellung meiner Ansicht kann ich freilich nicht verhindern. Allein wenn die Besorgniss davor ein Grund wäre, Gedanken zu unterdrücken, deren Verbreitung man für nützlich erachtet, so könnten ja immer nur die schroffsten Gegensätze ausgesprochen werden. In diesen liegt aber selten die Wahrheit. Und schliesslich ist doch so viele Ehrlichkeit in der Welt, dass von Denen, welche etwa meiner Ausführungen gedenken sollten, nicht blos des Tadels gegen das gewöhnliche constitutionelle System oder des Verlangens nach einer gesellschaftlichen Umbildung der Vertretung Erwähnung geschehen wird, sondern auch der Forderung einer parlamentarischen Regierung und der besonderen Art der gesellschaftlichen Gliederung. Dann bin ich wenigstens ganz zufrieden.

II.

Recht und Politik der repräsentativen Demokratie.

Die repräsentative Demokratie ist die jüngste Form des Rechtsstaates überhaupt und der Volksherrschaft ins besondere. Welche Stellung diesem Versuche zur Ordnung des menschlichen Zusammenlebens in der Gesammtheit des Staatenwesens schliesslich beschieden ist, kann wohl kein Scharfsinn itzt schon mit auch nur einiger Sicherheit errathen. Zur Entwicklung sämmtlicher Folgerungen einer bestimmten Staatsart bedarf es gar langer Zeit und der manchfachsten Ereignisse; und erst wenn die ganze Wirksamkeit nach ihren verschiedenen Richtungen und in allen ihren Abstufungen übersichtlich vorliegt, lässt sich ein wahrscheinliches Urtheil fällen über Dauer der Einrichtung, über unveränderten Bestand oder nothwendige Abänderungen, über Einwirkung gleichzeitiger Staatsformen anderer Art und umgekehrt über Beeinflussung derselben.

So viel ist jedoch itzt schon zu erkennen, dass Gründe sowohl günstigen als ungünstigen Verlaufes neben einander liegen.

Günstig nämlich ist — um nur das Hervorragendste zu nennen — die Uebereinstimmung mit dem Gedanken und dem Gefühle der Freiheit, und zwar in deren itziger Auffassung; ferner die Vereinbarkeit mit dem wirthschaftlichen Organismus der Neuzeit. Als ungünstig aber erscheint mangelhafte Kraft des Gesetzes und Abneigung gegen ausgiebige Staatsmacht.

In ersterer Beziehung ist wohl allgemein zugegeben, dass der Begriff, welchen die antiken Völker von der Freiheit hatten, und der, welchen wir itzt hiermit verbinden, ein wesentlich verschiedender ist. Jene verstanden darunter ein organisches Mitregieren; die Neuzeit erkennt da Freiheit, wo möglichst wenig regiert wird und der Einzelne seinen Zwecken ungehindert durch den Staat nachgehen kann. Die Griechen und Römer begehrten die Mitwirkung eines jeden freien Mannes bei den öffentlichen Geschäften, je nach dessen Stellung in der Gesellschaft; wir dagegen wollen formale Gleichheit der Staatsgenossen. Diese Verschiedenheit des Gedankens drückt sich denn nun auch in der äusseren Form der Demokratie beider Zeitalter ganz folgerichtig aus. In der alten Welt war die reine Demokratie als Form der Volksregierung gewählt; der jetzigen Auffassung aber entspricht es eben so richtig, dass repräsentative Demokratieen bestehen und von reinen kaum mehr eine Spur ist. In jener gab die Volksversammlung jedem Bürger

Beschäftigung und staatliche Stellung; hier hat er von Rechtswegen Niemand über sich, übt gleiches Wahlrecht mit Allen, und es ist die Regierung zu vielem und starkem Eingreifen in die Verhältnisse der Einzelnen nicht angethan.

Den wirthschaftlichen Einrichtungen der Neuzeit aber entspricht die repräsentative Demokratie in so ferne vortrefflich, als sie der grossen Mehrzahl der Bürger Verfügung über Zeit und Arbeit lässt. Eine unmittelbare und persönliche Theilnahme sämmtlicher vollberechtigter Staatsangehöriger an den öffentlichen Geschäften und die daraus im Allgemeinen folgende Gestaltung des Lebens setzt völlige Musse, somit eine stellvertretende Arbeit Anderer voraus, mit andern Worten ein System von Haussclaverei. Bei einer repräsentativen Demokratie kann der Bürger, wenn er seine Wahlen vorgenommen hat, ungestört seine Zeit dem Gewerbe widmen. Nun ist zwar allerdings richtig, dass, im Widerspruche mit allen Forderungen unserer itzigen Gesittigung, in einem kleinen Theile der neuen Demokratieen Sklaverei besteht, und dass also hier, wenigstens soweit die wirthschaftlichen Bedingungen in Frage sind, eine unmittelbare Volksregierung nicht unmöglich wäre. Es sind jedoch diese Zustände sehr in der Minderzahl, und die überwiegende Menge der Bevölkerungen, welche bereits demokratische Einrichtungen besitzen oder solche dem vorauszusehenden Gange der Ereignisse nach in nächster Zukunft annehmen werden, ist durch die Nothwendigkeit persönlicher Arbeit auf eine Uebertragung der Allen zustehenden Rechte an wenige Einzelne angewiesen und findet also in der repräsentativen Form der Regierung volle Befriedigung.

Ungünstig dagegen ist es, dass unzweifelhaft das Gedeihen der neuzeitigen Form der Volksherrschaft auch noch bedingt ist durch eine allgemeine Achtung vor dem Gesetze, so weit dieses geht und besteht. Wo es daran in der Menge fehlt, artet der Freistaat in ein wüstes Gebahren des Pöbels, in Mangel am Rechtsschutz, in Folge dessen in gewaltsame Selbsthülfe, und endlich bei höchster Steigerung in Anarchie aus. Diese Achtung sämmtlicher Bürger vor dem Gesetze ist nun aber keineswegs eine natürliche Folge der negativen Freiheit, oder versteht sich gar von selbst bei jedem Menschen. Vielmehr wird sie nur hergestellt durch eine gute staatliche Erziehung des ganzen Volkes und durch eine geschlechterlange Gewohnheit. Ja sie kann selbst wieder verloren gehen bei einer falschen Entwickelung der öffentlichen Verhältnisse und bei pflichtwidriger Schwäche der mit der Vollziehung der Ordnung Beauftragten, wenn diese durch Nachsicht gegen Ungebundenheit sich eine falsche Volksgunst verschaffen wollen, oder auch durch materiell ungenügende Macht der Behörden. Es lässt sich nun nicht läugnen, dass es in gar manchen Ländern mit demokratischen Staatsformen an der nöthigen Einsicht von der Nothwendigkeit eines straffen

Gehorsams und einer entsprechenden öffentlichen Gewalt kläglich gebricht; und das Uebel ist eher im Zunehmen als in der Ausheilung begriffen. Hat doch selbst Nordamerika in dieser Beziehung betrübende Rückschritte gemacht, so gesunde Begriffe und so feste Uebung auch der englische Stock seiner Bevölkerung hierin einst hatte.

Dass so mächtige und tief greifende Eigenschaften auch entsprechende Wirkungen haben werden, ist nicht zu bezweifeln; schwer aber ist zu sagen, welche Seite vorwiegen und wo und wann diess der Fall sein wird. Wie vielversprechend auch die günstigen Umstände sein, und wie sicher sie eine Ausdehnung und Befestigung der repräsentativen Demokratie in Aussicht stellen mögen: der zuletzt erwähnte Missstand ist jeden Falles auch von grosser Bedeutung und kann verhindernd und zerstörend wirken. Rechnet man nun zu den hier unmittelbar drohenden Gefahren noch die Ueberlieferungen und Neigungen der mit der unbedingten Gleichheit natürlich nicht einverstandenen höheren Stände: so ist es keineswegs so sicher, als es Viele annehmen und als eine einseitige Anschauung der Sachlage glauben machen kann, dass die repräsentative Demokratie bleibend und allgemein der Staat der Zukunft sein wird. Für Europa ist es jeden Falles sehr zweifelhaft. Wenigstens sind die bisherigen Versuche nicht gut ausgefallen und haben zu weiterer Fortsetzung wenig Lust gelassen. In unserem Welttheile hat sich nur in der Schweiz diese Regierungsform längere Zeit hindurch erhalten, und wie es scheint befestigt. Günstiger allerdings steht es in Amerika, wo alle Elemente zu einem Königthume fehlen und nur eine Aristokratie der Farbe besteht, welche zu verbreitet ist, als dass sie sich zu einem eigenen Organismus zusammenschliessen könnte. Selbst in den englischen Kolonieen sind ähnliche Verhältnisse, und ist namentlich das Ansehen des entfernten und nur in sehr schwachem Abglanze in der Person von wechselnden Statthaltern sichtbaren Königthumes nicht tiefgründig genug, um im Falle einer Losreissung der erstarkten Pflanzungen eine andere Regierungsweise, als eine demokratische, erwarten zu lassen. Gleiches lässt sich in Australien mit grösster Wahrscheinlichkeit erwarten.

Wie dem nun aber immer sein mag, jeden Falles besteht die repräsentative Demokratie weit und breit und hat sie überdiess noch grössere oder kleinere Aussicht auf weitere Verbreitung. Eine gründliche wissenschaftliche Bearbeitung dieses wichtigen Erzeugnisses der neuzeitigen Gesittigung ist somit eine nicht zu umgehende Aufgabe, wie weit oder wie enge schliesslich der Kreis seiner Herrschaft sein wird. Die repräsentative Demokratie ist im Verhältnisse zu den älteren in der Welt gebrauchten Staatsformen eine Entdeckung; es bedarf somit einer Einreihung derselben in das ganze System der Staatsgedanken, desshalb denn aber einer Untersuchung ihres Wesens, ihrer erkenntlichen Folgen, ihres Verhältnisses zu den älteren Organismen,

einer umsichtigen Beurtheilung ihrer Vorzüge und ihrer Mängel. Das wirkliche Leben wird freilich diess Alles nach und nach von selbst herausstellen, und wohl besser und vollständiger, als blosses Nachdenken es zu thun vermag. Allein es wäre theils unwürdig, die Erkenntniss einer nun einmal bestehenden mächtigen Thatsache träge hinauszuschieben, bis es nichts mehr darüber zu forschen giebt; theils kann eine möglichst frühe theoretische Feststellung der Zwecke und der Mittel nur nützlich sein für die Anwendungen im Leben.

Diese wissenschaftliche Aufgabe ist bis jetzt keineswegs vollständig gelöst, weder was das Recht noch was die Politik betrifft.

Nichts wäre unrichtiger, als etwa zu glauben, die Bearbeitung der constitutionellen Monarchie genüge auch für die verwandte Staatsform, und man brauche bloss die für jene gewonnenen Sätze analog anzuwenden. Manches ist allerdings gemeinschaftlich. So, was die allgemeinen Grundlagen und Lehren des Rechtsstaates überhaupt betrifft; das Meiste über die staatsbürgerlichen Rechte der Einzelnen; ferner die Lehren von den Wahlen, von der Versammlung, deren Formen u. s. w. Allein gerade das Besondere und Unterscheidende kann im Rechte, oder in der Politik, einer andern Staatsart nicht behandelt sein; und häufig erhält auch ein in der Hauptsache gemeinschaftlicher Gegenstand doch eigenthümliche Färbung und bedeutende Modification in der besonderen Anwendung. Es bedarf also einer eigenen Behandlung. Fehlt nun auch diese nicht ganz, so genügt sie doch keineswegs vollständig.

Die grosse französische Umwälzung, deren Ergebniss während einiger Zeit eine repräsentative Demokratie war, hat bekanntlich an wissenschaftlichen Arbeiten von bleibendem Werthe ausserordentlich wenig geliefert; und hiervon ist überdiess das Meiste noch in der Zeit des beginnenden Kampfes geschrieben, wo noch Einherrschaft beschränkt durch Volksvertretung das Ziel der Bestrebungen der Gebildeten, also der zu Schriftstellerei Geneigten und Geeigneten war. Ebenso hat die vorübergehende Bewegung von 1848 keine grossen Bereicherungen der Staatslehre gebracht. Sie war zu unaufrichtig, zu kurz und zu sehr mit der Bekämpfung des Communismus beschäftigt, um ruhig die Grundsätze und einzelnen Fragen der repräsentativen Demokratie zu überdenken. Das bedeutendste Erzeugniss aus dieser Zeit ist wohl Guizot's Schrift über die Demokratie; allein sie untersucht mehr die allgemeine Frage, in wie ferne Europa und insbesondere Frankreich für eine Volksregierung geeignet sei, als die besonderen Formen einer solchen. — Reicher ist die Literatur der Amerikaner. Was Marshall, Story, Kent über das positive Recht der Union, was der «Förderalist», John Adams, Calhoun, über die allgemeinen Grundlagen eines Freistaates überhaupt und eines repräsentativen insbesondere geschrieben

haben, was endlich Tocqueville fein und geistreich über die nothwendigen Einrichtungen einer Demokratie, deren Bedingungen und Folgen gedacht und gesagt hat, gehört zu dem Besten, was wir überhaupt an Bearbeitung der Staatswissenschaften besitzen. Zu einer allgemeinen Befriedigung des Bedürfnisses reicht es jedoch auch nicht aus, da es vorwiegend den besonderen Fall im Auge hat, und überdiess die Bedingungen und Formen eines Bundesstaates dabei eine allzu grosse Rolle spielen. — Von den allgemeinen Einrichtungen der Schweiz endlich erhalten wir zwar von Bluntschli und Kaiser Nachrichten, und beschäftigt sich namentlich letzterer auch ausführlicher mit den theoretischen Fragen und den obersten Grundsätzen; auch hat Cherbulliez über die Folgen der Demokratie als scharfer und nicht eben wohlwollender Beobachter Mittheilungen gemacht. Auch diese sehr achtungswerthen Beiträge jedoch lassen noch vielen Stoff zu Fragen und Erörterungen.

Eine vollständige Lösung der Aufgabe kann denn freilich nur durch Solche erwartet werden, welche in einer repräsentativen Demokratie aufgewachsen sind, und lebendigen Antheil an den Staatsgeschäften in einer solchen genommen haben. Erfahrung vor Allem belebt den Scharfsinn, macht auf Schwierigkeiten aufmerksam, belehrt über die Häufigkeit oder Seltenheit eines Vorkommens; der Darstellende muss unbewusst von dem Geiste der Verfassung durchdrungen sein, den Instinkt derselben haben. Die täglichen kleinen Streitfragen werden, namentlich in volksthümlichen Verfassungsformen, mit einem Aufwande von Gründen und einem Aufsteigen zu höheren Grundsätzen behandelt, — sei es in der Presse, sei es in gesetzgebenden Versammlungen, sei es selbst im täglichen Leben, — welche mit der sachlichen Wichtigkeit des Gegenstandes nicht in richtigem Verhältnisse stehen mögen; allein eine solche allseitige und eindringliche Besprechung nöthigt zum Nachdenken und gibt eine klare Einsicht in Ursachen und Folgen, welche dem entfernter Lebenden fehlen müssen. Dieser erhält höchstens Kunde von den abgeschlossenen Ergebnissen, und auch diess nur bei wichtigeren Fällen; allein die Fülle des Stoffes zum Nachdenken und Ordnen, so wie die lebendige Anschauung der Folgen und Folgerungen fehlt ihm unvermeidlich. Ist es doch eine gemeine Erfahrung, dass etwas wirklich Tüchtiges und den Gegenstand im Kerne Fassendes über eine Staatseinrichtung kaum je von einem Andern geliefert worden ist, als von einem Einheimischen. Der Fremde mag einen freieren Blick haben und gute Vergleichungen anstellen; allein nur der in Mitte der Einrichtungen Aufgewachsene kennt sie wirklich. Fast nur Tocqueville macht hier eine Ausnahme. — Es konnte daher für den Verfasser der gegenwärtigen Arbeit keine andere Aufgabe bestehen, — wenigstens wusste er sich zu keiner anderen

befähigt, — als die Lieferung einzelner Beiträge; und er wird völlig zufrieden sein, auch in der That Nutzen gestiftet haben, wenn diese zerstreuten Erörterungen in dem Bereiche der behandelten Fragen je Beachtung finden.

1.

Die Bestellung der ausübenden Gewalt in der repräsentativen Demokratie.

In jeder Staatsform bestehen eigenthümliche Schwierigkeiten in Betreff der Ordnung der öffentlichen Verhältnisse, so dass sich die Verlegenheiten nicht etwa bloss zufällig und in Folge gemachter Fehler zeigen, sondern mit dem bezeichnenden Gedanken der besonderen Gattung oder Art des Staates zusammenhängen. In dem einen Staate ist es z. B. schwer, die nöthige Gewalt zur Vollziehung der Staatszwecke zusammen zu bringen, weil in der ganzen Auffassung desselben von einer Abtretung bedeutender Mittel an die Gesammtheit und an deren Oberhaupt nicht die Rede ist; so in der Patriarchie und dem Patrimonialstaate. In andern Fällen will es nicht gelingen, Einrichtungen zu finden, welche, ohne das Princip der Regierungsweise zu verletzen, genügenden Schutz für die Rechte der Bürger gewähren gegen Missbrauch der obersten Gewalt selbst; so in der Aristokratie und in unbeschränkten Einherrschaften. Dritten Staaten wird es sehr schwer gute Beamte zu erhalten, weil es sich mit ihrer besondern Art nicht verträgt, die Aemter dauernd zu besetzen; Beispiele sind die unmittelbaren Volksherrschaften. Einer Theokratie ist es nicht wohl möglich, eine freie Entwickelung der geistigen Kräfte und der Kenntnisse zu gewähren, selbst in solchen Zweigen nicht, welche mit dem religiösen Dogma in keinem unmittelbaren Zusammenhange stehen; die Freilassung der Forschung in Einer Beziehung würde die, hier doch unerlässliche, Aufstellung von Schranken in anderen Richtungen verhindern. Alle Staaten, um nur noch diess Eine zu erwähnen, welche einen häufigen Wechsel, sei es der Oberhäupter, sei es einflussreicher Körperschaften, zu ihren wesentlichen Einrichtungen zählen, müssen sich darauf gefasst machen, dass Plane und Mittel zu deren Erreichung nicht mit Folgerichtigkeit festgehalten werden; wie sich diess in Volksherrschaften, in constitutionellen Monarchieen u. s. w. zeigt.

Sache der Staatsweisheit ist es, möglichste Hülfe gegen solche Uebel zu verschaffen. Zwar wäre die Hoffnung eitel, dass der ganze Missstand

in der Quelle vernichtet werden könne. Derselbe hängt ja mit dem Wesen der Staatsart zusammen, und der Schaden ist somit organisch. Aber immerhin ist zu untersuchen, ob nicht der Uebelstand umgangen oder wenigstens bis zum Leidlichen vermindert werden mag. Die Besorgniss, nicht ganz auszureichen, darf nicht abhalten von der Bemühung um das Mögliche. Einem gerechten Tadel unterliegt es ja nicht, wenn das aus guten Gründen zu Wünschende nicht vollständig erreicht wird; die menschliche Unvollkommenheit erlaubt es nicht anders, und die Logik der Thatsachen ist unwiderstehlich. Selbst die Nichtbeseitigbarkeit einer solchen Schwierigkeit ist jedoch noch kein Grund, sich von einer ganzen Staatsform abzuwenden, falls dieselbe sonst den Bedürfnissen des Volkes und den äusseren Verhältnissen entspricht. Würde man doch bei einer andern Staatsart ebenfalls wieder naturgemässe Unzuträglichkeiten finden und leicht in die Scylla verfallen, um die Charybdis zu vermeiden. Tadelhaft ist nur ein Mangel an Untersuchung und an klarer Einsicht in das Wesen solcher Uebel und der dagegen etwa anzuwendenden Mittel.

Eine Schwierigkeit dieser Art ist in der repräsentativen Demokratie die Bestellung der ausübenden Gewalt. Das Wesen der Staatsart selbst bereitet Hindernisse für eine richtige Ordnung dieses Theiles des Staatsorganismus, und zwar in Beziehung auf die Art, auf die Dauer, auf den Umfang der Bestellung.

Das Wesen der repräsentativen Demokratie besteht darin, dass die Staatsgewalt (die Souveränität) im Besitze des gesammten Volkes ist, die Ausübung derselben aber einer dazu gewählten kleineren Anzahl übertragen wird, mit bestimmten Rechten, Bedingungen und Beschränkungen. Der Versammlung dieser Abgeordneten steht nun allerdings die Regierung des Staates zu; allein nur als einem Mandatar, nicht als Eigenthümer. Im Vorhandensein und Rechte derselben liegt also keineswegs die Schwierigkeit, die Handhabung der obersten Gewalt in ihrer Anwendung auf die einzelnen Fälle zweckmässig und organisch zu ordnen. Da sie nicht in eigenem Rechte Ansprüche auf irgend eine Befugniss oder auf die Entfernthaltung irgend einer Einrichtung machen kann, sondern sich den vom Volke gegebenen Organismus, wie er immer sei, gefallen lassen muss: so können Einwendungen gegen irgend eine für zweckmässig erachtete Gestaltung der obersten ausübenden Behörde niemals aus dem ursprünglichen Rechte der vertretenden Versammlung genommen werden. Wohl aber liegt der Grund des Uebels im Verhältnisse zu dem Volke selbst, also zum Eigenthümer der Souveränität.

Es müssen nämlich folgende, schon einzeln schwer zu erfüllende noch schwerer aber zu vereinigende, Forderungen an eine richtig bestellte ausübende Gewalt in der repräsentativen Demokratie gemacht werden. Einer-

seits ist vor Allem erforderlich, dass die mit derselben Beauftragten keine von dem Willen des souveränen Volkes wesentlich verschiedene Richtung einschlagen können, dass sie also nicht allzu selbstständig seien. Zweitens muss gefordert werden, dass dieselben den Rechten der Demokratie nicht gefährlich werden können, sie vielmehr in die Unmöglichkeit versetzt seien, die anvertraute Gewalt zu selbstischen und ehrgeizigen Zwecken zu missbrauchen. Drittens erfordert die innere Folgerichtigkeit des gesammten Organismus und ist es zur Vermeidung von verderblichen Zwiespalten unerlässlich, dass die ausübende Gewalt keine andere Grundlage habe, als eine demokratische. Endlich versteht sich von selbst, dass sie für ihre Handlungen verantwortlich ist, weil sie nicht in eigenem Rechte, sondern nur in ertheiltem Auftrage regiert. — Und doch muss sie auf der andern Seite auch in einer repräsentativen Demokratie mit einer dem Zwecke und dem Umfange des Staates entsprechenden Macht ausgerüstet und zu der Niederwerfung aller ungesetzlichen Auflehnungen und jedes staatswidrigen Willens geeignet sein; wobei sehr in Betracht kömmt, dass diese Staatsart selbst für die grössten Reiche passt, namentlich wenn ihr föderative Form gegeben wird. Ferner ist es augenscheinliches Bedürfniss, dass die Gewalt lange genug in derselben Hand gelassen wird, um auch grössere und schwierigere Plane zu entwerfen, soweit diese in ihre Zuständigkeit einschlagen, oder sie wenigstens folgerichtig durchzuführen, wenn dieselben etwa von der vertretenden Versammlung ausgingen. Sodann muss sie nothwendigerweise in solchem Ansehen bei den ihr untergeordneten Beamten stehen, dass sie des Gehorsams derselben sicher ist; es sind ihr also entsprechende Zwangsrechte einzuräumen. Endlich erfordert das Wohl und selbst der Bestand des Staates, dass die Art der Ernennung eine Garantie der Brauchbarkeit und sittlichen Tüchtigkeit der zu bezeichnenden Personen enthalte.

Ob die in Frage stehende repräsentative Demokratie in einem einfachen Staate besteht oder die Verfassung eines Bundesstaates ist, macht in allen diesen beiderseitigen Forderungen keinerlei Unterschied. In einem Bundesstaate hat allerdings die ausübende Gewalt eine geringere Zuständigkeit dem Umfange nach, indem ein grosser Theil der Regierungsgeschäfte von den entsprechenden Behörden der Gliederstaaten besorgt wird; allein nicht nur sind die eben geforderten Eigenschaften zur Besorgung von Geschäften und zur Richtigstellung des Verhältnisses zur Demokratie überhaupt nothwendig, wie viel oder wie wenig zu thun sei, sondern es wird auch die kleinere Zahl der Regierungsgeschäfte reichlich ergänzt durch den grössern Umfang des Bundesstaatsgebietes, und es kommt dazu überdiess das keineswegs immer leichte Verhältniss zu den einzelnen Bundesstaaten und ihren Organen. Alle nachfolgenden Erwägungen gelten also gleichmässig für die einfache und für die zusammengesetzte Form der repräsentativen Demokratie.

Es bestehen nun aber dreierlei verschiedene Möglichkeiten für die Einrichtung der ausübenden Gewalt in der genannten Staatsform, zum Theile mit verschiedenen Modificationen. 1. Es mag der Auftrag, die sämmtlichen Regierungshandlungen anzuordnen und zu überwachen, der repräsentirenden Versammlung selbst übertragen sein. Natürlich wird sich dieselbe nur die allgemeine Leitung und die wichtigeren Beschlüsse vorbehalten, aber die Vorbereitungen, die laufende Aufsicht und die Einzelheiten einer der sachlichen Verschiedenheit der Geschäfte entsprechenden Anzahl von Ausschüssen übertragen. 2. Die Regierung mag einem kleineren Collegium von dazu besonders Gewählten übertragen werden; einem Directorium, Bundesrathe, Vereine von Consuln u. dgl. Hierbei mag denn der Vorsitz, und vielleicht sonst noch weitere Bevorzugung einem bestimmten einzelnen Mitgliede organisch überlassen sein, oder aber eine rechtliche Gleichheit unter den Mitgliedern bestehen. Die Wahl selbst kann entweder unmittelbar von dem Volke ausgehen, in gleicher oder auch verschiedener Weise mit der Wahl der Mitglieder der repräsentirenden Versammlung; oder ist es möglich, dass die Ernennung zu den Befugnissen der eben erwähnten Versammlung gehört, und somit nur mittelbar von dem Volke ausgeht. 3. Endlich kann der Entschluss gefasst werden, einem einzelnen Manne die ausübende Gewalt zu übertragen, wobei denn ebenfalls wieder unmittelbare oder nur mittelbare Wahl durch das Volk beliebt sein mag. — Beispiele von allen diesen verschiedenen Bestellungsarten lassen sich in der Geschichte nachweisen [1].

Von selbst versteht sich, dass diese so verschiedenen Einrichtungen nicht dieselben Folgen haben können, und dass von ihnen weder auf die ganz gleichen Vortheile zu hoffen, noch dieselben Unvollkommenheiten und Gefahren zu fürchten hat. Erst eine genauere Untersuchung jeder der drei möglichen Einrichtungsarten berechtigt daher zu einem Urtheile.

---

1) Eine Ausübung der Regierung durch die repräsentative Versammlung selbst ist hauptsächlich in revolutionären Zuständen vorgekommen. So z. B. im französischen Nationalconvente, beim Langen Parliamente in England, und, wenn der Fall ganz hieher gehört, beim nordamerikanischen Congresse während des Revolutionskrieges. Von welcher Bedeutung die Ausschüsse dann aber sind, zeigt namentlich die Geschichte des Nationalconventes. — Directorien sind in repräsentativen Demokratieen vorgekommen: in Frankreich nach der Verfassung von 1795; ferner, der Form nach, daselbst beim Consulate; endlich hat die Schweiz sowohl für den Bundesstaat als für die Mehrzahl der repräsentativen Kantone diese Form gewählt. Ernennungen vom Volke unmittelbar fanden dabei statt für das Consulat; von den repräsentativen Körperschaften aber für das Directorium, und jetzt für den schweizerischen Bundesrath und die Kantonalbehörden. — Einem einzelnen Manne aber wurde die ausübende Gewalt übertragen in den Niederlanden, in Nordamerika, sowohl in der Union als in allen einzelnen Gliederstaaten, sodann in Frankreich nach der Verfassung von 1848; und zwar erblich in den Niederlanden, durch unmittelbare Wahl des ganzen Volkes auf vier Jahre in Frankreich, durch eigends bestellte Wähler in der nordamerikanischen Union für dieselbe Zeit.

1. Ausübung der Regierungsgeschäfte durch die repräsentative Versammlung selbst.

Diese Einrichtung lässt sich, wie bereits vorläufig bemerkt worden, nur in der Weise denken, dass die volle Versammlung neben ihren Geschäften in Beziehung auf Gesetzgebung, Ordnung des Staatshaushalts u. s. w. zwar allerdings auch die Entscheidung über die wichtigsten Verwaltungsfragen und die Anordnung einzelner bedeutender Handlungen übernimmt, dagegen aber die grosse Menge der Verwaltungsgeschäfte der unmittelbaren Leitung und Besorgung einer grössern oder kleinern Anzahl von Ausschüssen (Commissionen, Commités) aus dem Schoosse der Versammlung überträgt. Theils allgemeinen Amtsanweisungen, theils aber dem Urtheile der Commissionen im einzelnen Falle muss die Ausscheidung derjenigen Fälle überlassen sein, in welchen die Ausschüsse nur vorzubereiten und Bericht an die Versammlung zu erstatten haben, um eine Entscheidung von dieser zu erlangen, während die freie Erledigung der übrigen Geschäfte, und natürlich auch die Vollziehung der von der vollen Versammlung gefassten Beschlüsse, den Commissionen verbleibt. Da natürlich jedes Mitglied der Repräsentation das Recht hat, einen Antrag auf unmittelbare Behandlung jeder beliebigen Angelegenheit durch die Versammlung selbst zu stellen oder den betreffenden Ausschuss zur Verantwortung zu ziehen wegen Nichtbeachtung der ihm zugetheilten Zuständigkeit, so ist, bei gutem Willen und der nöthigen Kraft, eine Gewaltanmaassung der Ausschüsse nicht zu fürchten. Wie gross die Zahl solcher Verwaltungs-Commissionen zu sein habe, kann nicht aus allgemeinen Gründen bestimmt werden; es kommt auf die Grösse des Staates und den dadurch bedingten Umfang der Geschäfte an, auf den grössern oder geringern Drang der inneren und äusseren Angelegenheiten, vielleicht selbst auf Persönlichkeiten. An und für sich wäre es nicht einmal unmöglich, nur einen einzigen Regierungsausschuss zu ernennen, und diesem die ganze ausübende Gewalt unter Vorbehalt des nöthigen höheren Rechtes der Versammlung zu übertragen. Doch ist wohl eine solche Einrichtung in der Wirklichkeit kaum zu erwarten. Jede Versammlung würde wohl, und nicht eben mit Unrecht, besorgen, dass sie eine zu grosse Gewalt in die Hände einzelner Mitglieder lege; Eifersucht gegen die wenigen Bevorzugten wird es nicht zulassen; der Thätigkeitstrieb einer grösseren Anzahl von Mitgliedern muss befriedigt werden. Wollte man aber etwa, um allen diesen Rücksichten Rechnung zu tragen, an einen häufigen Wechsel der Mitglieder dieses Regierungsausschusses denken, so liegt die Gefahr einer unsichern und folgewidrigen Verwaltung allzu nahe, um nicht hiervon abzuhalten. Bei der Schaffung mehrerer Ausschüsse wird aber die gewöhnliche logische Eintheilung der Staatsgeschäfte den passendsten Anhalt geben, weil sie auf

eine richtige Theilung der Arbeit gegründet ist; zufällige Ereignisse und Verhältnisse mögen dann immerhin noch Modificationen veranlassen.

Eine im Wesentlichen auf vorstehende Weise getroffene Einrichtung hat nun unzweifelhaft Mancherlei für sich. Als vollständig genügend stellt sie sich nämlich in folgenden Beziehungen dar:

Vorerst findet kein Dualismus zweier von einander unabhängiger Gewalten statt. Die Ausschüsse sind grundsätzlich der Versammlung untergeordnet und haben Leitung und Befehl von ihr zu empfangen. Verständigerweise muss sogar das Bestehen jedes dieser Ausschüsse ihre regelmässige Erneuerung, und selbst eine ausserordentliche Aufhebung oder Neubesetzung ganz in dem Belieben der Versammlung stehen. Dadurch werden denn aber die Reibungen zwischen Regierung und Repräsentation, welche in der constitutionellen Monarchie so grosse und kaum lösbare Schwierigkeiten bereiten, ganz beseitigt. Entweder leitet die Versammlung die Ausschüsse ganz nach ihrem Willen, oder sie wird von denselben beeinflusst; in beiden Fällen aber ist kein Streit. Diess ist nun aber jedenfalls ein grosser Gewinn, theils an Zeit, theils in Beziehung auf Stimmung, theils endlich für die Folgerichtigkeit der Geschäftsbesorgung, bei welcher es keiner Vereinbarungen und gegenseitiger verderblicher Einräumungen bedarf. Wenn aber etwa auf die Ausschüsse des französischen Conventes hingewiesen werden wollte als auf eine Gefahr tyrannischer Unterjochung der Versammlung durch die Commissionen, so wäre eine dadurch erweckte Furcht unbegründet. Nicht nur kommen überhaupt solche furchtbare Zustände glücklicherweise nur sehr selten vor in der Weltgeschichte; sondern es hat es ja jede Versammlung ganz in ihrer Gewalt, das Eintreten einer solchen Herrschaft ihrer Untergeordneten von vorne herein zu vermeiden. Durch eine kräftige Festhaltung ihrer eigenen Stellung, eine scharfe Zurückweisung gleich des ersten Versuches, im Nothfalle durch eine Wiederaufhebung eines solchen Ausschusses oder wenigstens eine neue Besetzung desselben. Der Wohlfahrts- und der Sicherheitsausschuss des Conventes ist nicht sowohl ein sicherer Fingerzeig dessen, was unvermeidlich zu erwarten steht, als vielmehr eine bleibende Warnungstafel, der Gefahr zur rechten Zeit zu begegnen. Auch ist anderen Versammlungen mit Verwaltungsausschüssen niemals etwas Aehnliches begegnet, so z. B. in dem amerikanischen Congresse während des Revolutionskrieges keine Spur davon zu finden.

Sodann ist es ein Vortheil, dass keinerlei fremdartiges Princip eingeschaltet wird. Die mit der Führung der Regierung Beauftragten gehen ganz aus demselben Volkswillen, sogar aus der gleichen Handlung desselben hervor, wie die übrigen mit der Besorgung der Rechte des Volkes Betrauten. Freilich ist dann auch keine Mischung von verschiedenen Gewalten und Interessen, worin bekanntlich Manche das Ideal einer Staatseinrichtung sehen;

allein es wäre überhaupt Zeit, diesen falschen Gedanken zur Ruhe zu bringen. Sicherlich soll eine gerechte und zufriedenstellende Staatsordnung alle thatsächlich vorhandenen Rechte und Interessen beachten, und auch auf einer dazu bestimmten Stufe des Organismus einzeln hören; allein wesentlich hiervon verschieden ist eine Zusammensetzung der Träger der handelnden Staatsgewalt aus grundsätzlich verschiedenartigen und daher beständig sich abstossenden Bestandtheilen. Ein Staatsorganismus dieser Art mag vielleicht ein Waffenstillstand nach langem und unentschieden gebliebenem innerem Kampfe sein; aber er ist weder das Bestmögliche noch auch wahrscheinlich von langer Dauer, am wenigsten der Maassstab, welcher an die Güte aller Staatseinrichtung gelegt werden darf.

Ferner kann es keinem Zweifel unterliegen, dass die in Frage stehende Ordnung der ausübenden Gewalt im Besitze der nothwendigen Kraft zur Erfüllung der Staatsaufgaben ist. Haben doch die Ausschüsse bei jedem Widerstande, welchen sie etwa finden würden, die Versammlung hinter sich, welche ihnen im Nothfalle mit der ganzen Gewalt des Staates zu Hülfe kommen würde. Und wenn etwa die Bestimmung der regelmässigen Zuständigkeit der Ausschüsse sich durch die Erfahrung als ungenügend erweisen sollte, wäre dem Uebel alsbald durch Zuweisung neuer Rechte oder neuer Mittel abzuhelfen. Wo Gesetzgebung und Ausübung in derselben Hand vereinigt ist, kann es wenigstens an den Mitteln zur Durchführung des Gewollten nicht fehlen. Und sicher ist auch nicht zu fürchten, dass die Versammlung einen Ausschuss aus Gleichgültigkeit oder Abneigung im Stiche lassen werde, da sie dadurch ja ihr eigenes Ansehen vernichten würde, zur Bezeugung eines Missfallens ihr aber andere bessere Mittel zu Gebote stehen.

Diese Stellung bringt es denn, endlich, von selbst mit sich, dass die Ausschüsse bei den ihnen untergeordneten Beamten genügenden Gehorsam zu jeder Zeit finden werden.

Auf einige andere Seiten der Regierungseinrichtung kann man vielleicht nicht mit voller Befriedigung hinblicken, aber doch sich am Ende noch leidlich mit ihnen zufrieden geben.

Hieher gehört vor Allem die zur Leitung der Staatsangelegenheiten nothwendige Befähigung der Mitglieder der Ausschüsse. Dieselben gehen aus der repräsentativen Versammlung hervor. Nun werden allerdings die einzelnen Theilnehmer an dieser zunächst und hauptsächlich nicht mit Rücksicht auf ihre Verwendbarkeit zu Verwaltungsgeschäften gewählt, sondern es geben bei ihrer Ernennung durch das Volk andere Eigenschaften und Rücksichten den Ausschlag. Auch ist nicht eben mit Sicherheit darauf zu rechnen, dass bei der Zusammensetzung der Ausschüsse in der Versammlung selbst gerade die zu dem besonderen Geschäfte Tauglichsten und dass überhaupt nur lauter Tüchtige von der Mehrheit bezeichnet werden. Auch hier werden

andere Gründe mannichfach von Wirkung sein, z. B. persönliche Neigung und Abneigung, örtliche Beziehungen, vor Allem aber Parteiinteressen. Allein wenn auch nicht immer die Besten im ganzen Volke, oder auch nur die Ausgezeichnetsten in der Versammlung gewählt werden werden: so sind es doch immer Männer, welche zu dem fraglichen besonderen Geschäfte aus einer Versammlung und von einer Versammlung bezeichnet werden, die ihrer Seits schon eine Auswahl aus dem ganzen Volke ist. Ganz schlecht werden die Ernennungen also schwerlich sein, und sie sich schliesslich wohl messen können mit jenen, denn doch in so grossem Maassstabe angewendeten, Bezeichnungsarten der Regierenden, bei welchen der reine Zufall entscheidet. Ein aus einer vertretenden Versammlung gewählter Ausschuss lässt ohne Zweifel hinsichtlich seiner Befähigung zur Besorgung von Regierungsgeschäften immer eine Vergleichung zu mit einer gleich grossen Anzahl von Mitgliedern einer Geburtsaristokratie oder eines fürstlichen Hauses.

Eine zweite Seite der Einrichtung, welche zwar nicht vollendet aber immerhin noch annehmlich genannt werden kann, ist die Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder. Dem Grundsatze nach ist sie sogar ganz leicht einzurichten, indem es gar keinem Anstande unterliegt, der Versammlung die Befugniss einer regelmässigen Aufsicht über die Geschäftsführung der Commissionen, und das Recht, die Mitglieder derselben persönlich zur Verantwortung zu ziehen, verfassungsmässig einzuräumen; ja, als sich ein solches Recht eigentlich von selbst versteht, wenn es auch nicht ausdrücklich ausgesprochen ist. Nur muss man sich freilich keinen Täuschungen überlassen hinsichtlich der wirklichen Vollstreckung solcher Verantwortlichkeit. Nicht nur wird dieselbe gegen Amtsgenossen in der Regel nicht strenge ausfallen; sondern es ist hauptsächlich zu bedenken, dass überhaupt Collegien schwer auf eine wirksame Weise verantwortlich gemacht werden. Man wird also in der Regel mit einem nur mässigen Grade zufrieden sein müssen. Dass übrigens auch in dieser Beziehung das Beispiel der französischen Conventsausschüsse nicht als maassgebend betrachtet werden kann, sei es nun für den Mangel an regelmässiger Verantwortung, sei es für eine schliessliche furchtbare Vergeltung, bedarf wohl keiner Auseinandersetzung. Es ist hier von den Einrichtungen normaler Zustände und von dem Benehmen gewöhnlicher Menschen die Rede, nicht aber von den Mordhekatomben einer Bande von Wüthrichen und von ihren nur all zu späten Zerfleischungen unter sich selbst.

Neben dieser entweder unbedingt löblichen oder doch wenigstens erträglichen Seite einer Uebertragung der ausübenden Gewalt an die repräsentative Versammlung und an ihre Ausschüsse gibt nun aber die Einrichtung auch gar Manches zu bedenken; und es wäre sehr vorschnell, aus den zuerst in die Augen fallenden Vorzügen sogleich zu einem Endurtheile zu schreiten.

Vielmehr zeigt sich bei näherer Betrachtnng keineswegs Alles so, wie es gewünscht werden kann und gefordert werden muss.

Für Manchen wird es schon ein grosser Stein des Anstosses sein, dass keine Trennung der gesetzgebenden und der ausübenden Gewalt hier stattfindet, nnd es wird unmittelbar daraus geschlossen werden, dass eine gewaltthätige Regierung stattfinden müsse, weil von derselhen Behörde nach Belieben hefohlen nnd ansgeführt werde. Es ist hier nicht der Ort, die Frage von der sogenannten Gewaltentheilnng ansführlich zn besprechen; allein es kann doch wohl als die durch vielfache Erörterungen festgestellte Ueberzengung der Meisten angenommen werden, dass jcdenfalls die praktischen Folgen einer Trennnng in so ferne von Montesquien nnd seinen Anhängern weit überschätzt worden sind, als auch hei einer persönlichen Auseinanderhaltnng von gesetzgehender nnd ausübender Gewalt die erste nngerechte Gesetze geben, die andere dagegen willkürlich verfahren mag. Auch kann ja nnter keinen Umständen von einer Unabhängigkeit der ausühenden Gewalt von der gesetzgebenden die Rede sein, nnd würde sich also immer eine die Rechte nnd Interessen der Bürger verletzende gesetzgehende Gewalt mehr oder weniger Gehorsam zu verschaffen wissen, wenn auch die Vollziehenden ihr nicht nnmittelbar angehören. Wenn somit gegen die Handhahnng der Regierung durch die volksvertretende Versammlnng und durch Ansschüsse derselben nichts Weiteres eingewendet werden könnte, als die Verletzung des Grundsatzes der Gewaltentrennnng: so könnte man hierüher immerhin weggehen nnd nur die guten und leidlichen Seiten der Einrichtnng ins Auge fassen. Allein dem ist nicht so; es gibt noch andcre, nicht wesentlich doctrinäre nnd überdiess hestreithare, sondern ganz unmittelbar ins Lehen eingreifende nnd kaum einer Meinungsverschicdenheit nnterliegende Ausstellungen.

Znnächst steigen gewichtige Bedenkcn schon in Beziehung auf die Fähigkeit der vollen Versammlnng selbst zur Uebernahme der Regierung auf.

Unmöglich nämlich ist, um hicrmit zu beginnen, ein grosser Zeitverlust zu vermeidcn. Die Versammlung ist zwar allerdings zu einer Besprechnng einzelner Regierungshandlungen nnd zur Beschlussnahme darüher, was zu geschchen hahe, nnr ansnahmsweise nnd in den wichtigsten Fällen herufen. Anch gclangcn solche Angelegenheiten im Zweifel ganz vorbereitet an sie. Allein diess benimmt doch die Möglichkeit, ja selbst die Wahrscheinlichkeit ansgedehnter und eine besser zu verwendende Zeit in Anspruch nehmender Verhandlnngen keineswegs. Immer werden unter der grossen Menge der Mitglieder welche sein, die sich für vollkommen befähigt erachten, an der Leitung der Staatsangelegenheiten thätigen Antheil zu nehmen, und welche nun im Gefühle einer angeblich nngerechten Zurücksetzung, aus Eifersucht auf die ihnen vorgezogenen Mitglieder der Ausschüsse nnd mit unfähigem Besserwissen Verwaltungsfragen aufgreifen, um ihr Licht leuchten zu lassen.

Auch mag es in der That sich begeben, wie schon oben angedeutet worden, dass ganz befähigte Mitglieder nicht in die Ausschüsse berufen sind, und dass dann solche bei einer der Versammlung vorgelegten Fragen ihre von den Ansichten und Anträgen eines Ausschusses wesentlich abweichende Meinung geltend zu machen suchen, was dann nothwendig einen langen Kampf zur Folge hat. Der durch alle diese Ursachen veranlasste Zeitaufwand ist nun aber nach zwei Richtungen hin zu beklagen. Einmal weil er die Versammlung anderen Aufgaben entzieht, für welche sie nothwendig und besser geeignet ist. Zweitens weil er die Leitung der Staatsgeschäfte hemmt und schwerfällig macht.

Von wohl noch grösserer Bedeutung aber ist der weitere Uebelstand, dass bei den an die volle Versammlung zu bringenden Regierungsfragen und bei allen Streitigkeiten über solche die Mehrzahl der Versammlung, welche sicherlich ihrem Hauptbestandtheil nach nicht aus Sachverständigen und Urtheilsfähigen besteht, den Ausschlag gibt. Ein grosses Vertrauen in die Ausschüsse kann allerdings diese Gefahr sehr vermindern, indem alsdann deren Anträge ohne Bemänglung angenommen werden. Allein eine solche vollständige Hingebung ist doch immer nur zufällig, und es bleibt immer die Möglichkeit irgend einer verkehrten Selbstständigkeit. In einigen anders geordneten Staaten ist die Bildung der obersten Regierungsbehörde aus lauter tüchtigen, dem schweren Auftrage vollständig gewachsenen Männern keine kleine Aufgabe, welche keineswegs immer gelingt, trotzdem, dass man nur Wenige ausdrücklich zu diesem Zwecke sucht; hier aber entscheiden vielleicht Hunderte, welche, in der Hauptsache wenigstens, ganz anderer Eigenschaften wegen zu ihrer maassgebenden Stellung berufen sind! Diess heisst denn in der That doch dem guten Glücke mehr vertrauen, als verständig ist.

Ferner ist es ein bedenklicher Umstand, dass die Folgerichtigkeit der Verwaltung durch die Beschlüsse der vollen Versammlung leicht Noth leiden kann. Hier kann sich nämlich gelegentlich eine Parteiauffassung oder ein Parteizweck rücksichtslos geltend machen; oder es geräth die Versammlung unter den Einfluss eines mächtigen Redners, welchem es zufällig um Anderes, als um eine Festhaltung eines Verwaltungsgrundsatzes zu thun ist; oder endlich mögen die Wogen der Leidenschaft in der Versammlung hoch gehen und auch Fremdartiges für den Augenblick in ihren Strudel hineinreissen: dann aber wird ein Beschluss gefasst, welcher mit Grundsätzen und Vorgängen im Widerspruche ist, den Ausschüssen bei der Durchführung Verlegenheiten bereitet, die Beamten stutzig und die Bürger ungewiss macht. Sicherlich kommen Folgewidrigkeiten auch bei andern Regierungsformen gelegentlich vor, aus Schwäche oder aus Leidenschaft; allein eine Versammlung nimmt es am wenigsten schwer, da jeder Einzelne nur einen kleinen Theil der sittlichen Verantwortlichkeit und des Tadels trägt.

Endlich kann nicht ganz übergangen werden, dass eine öffentliche Verhandlung über Verwaltungsgegenstände in mehr als einer Beziehung grosse Bedenklichkeiten hat. Nicht selten lassen sich die eigentlichen Absichten bei einer Maassregel nicht von der Rednerbühne verkünden, ohne dass der Zweck ganz oder theilweise verfehlt wird. In anderen Fällen lässt sich die ganze Wahrheit über gemachte Erfahrungen oder Personen nicht laut aussprechen, ohne dass entweder grosse Verletzungen begangen, oder sonst Schaden angerichtet wird, z. B. in auswärtigen Verhältnissen, über Kriegseinrichtungen, wenn es sich von der Brauchbarkeit eines Beamten oder einer Behörde handelt u. s. w. Die Versammlung ist also in Gefahr, über etwas zu entscheiden, was sie nur theilweise kennt, und sie mag leicht einen Antrag verwerfen, weil ihr nicht die ganze Begründung desselben mitgetheilt werden konnte. Auch trägt es wohl in manchen Fällen zur Zufriedenheit im Volke wenig bei, wenn sich aus den öffentlichen Verhandlungen ergibt, dass eine unbeliebte aber doch eben nothwendige Maassregel heftigen Widerstand bei der Beschlussnahme fand, und dass sie vielleicht um ein Kleines gar nicht angenommen worden wäre.

Ausser diesen die volle Versammlung als Organ der ausübenden Gewalt betreffenden Bedenken sind aber auch noch weitere, und vielleicht noch gewichtigere, hinsichtlich der Ausschüsse zu erwägen.

Vor Allem ist überhaupt jede Verwaltung, und namentlich jede oberste Leitung der Verwaltung, durch eine Mehrzahl von Personen eine sehr zweifelhafte Einrichtung. Es gibt allerdings Gegenstände, welchen die Berathung mehrer Sachverständiger zu Gute kömmt; allein die Entschlüsse zu einer Staatsleitung gehören im Allgemeinen schwerlich darunter, und bei der Anordnung einzelner Regierungshandlungen und der Ausübung einer Oberaufsicht ist die Theilnahme Mehrerer und ein Handeln nach Mehrheitsbeschlüssen entschieden verfehlt. Jene Handlungen sind Geistesoperationen, welche zweckmässig nur von einem Einzelnen vorgenommen werden, und deren Schärfe und Zweckmässigkeit durch Hin- und Herreden unter Vielen nur leidet. Nicht nur auf eine collegialische Bildung, sondern selbst auf eine ziemlich starke Besetzung wird man sich aber bei den Ausschüssen gefasst machen müssen, weil eine solche im Geiste der Demokratie ist, und sie überdiess den Wünschen der zu einer Theilnahme geneigten Mitglieder der Versammlung entsprechen wird. Sollte aber je in einem solchen Ausschusse thatsächlich keine regelmässige Berathung stattfinden, sondern jedes der Mitglieder einen eigenen Geschäftstheil selbstständig behandeln, so dass der Ausschuss nur die Form und den Namen gäbe: so tritt ein anderer, noch schlimmerer, Uebelstand ein. Allerdings würden die Uebelstände eines mehrköpfigen Regimentes wegfallen; dagegen aber entstünde eine vollkommen unverantwortliche Herrschaft der durch den Namen des Ausschusses gedeckten einzelnen Leiter.

Für Ausübung von Willkühr kann es keine günstigere Stellung geben, als wenn man unter dem Namen und Schirme einer Mehrheit handelt, in der That aber durch diese gar nicht beschränkt ist. Bis zu welchem unglaublichen Grade eine solche scheinbare Collegialität, in der That aber Zersplitterung unter einzelne absolute Herren, gehen kann, zeigen die Ausschüsse des französischen Conventes, welche in dieser Beziehung allerdings als beweisend betrachtet werden können.

Die Unzuträglichkeit schwerfälliger Berathungen wird aber dadurch noch gesteigert, dass wohl immer mehrere Ausschüsse niedergesetzt werden, nach dem Gesetze der Arbeitstheilung. Hier kann es denn kaum fehlen, dass Zusammentritte oder schriftliche Mittheilungen zweier oder mehrerer Ausschüsse erforderlich sind, damit aber Zeitverlust, sowie Mangel an Schärfe und Folgerichtigkeit noch gesteigert werden. Und was dann, wenn verschiedene Ausschüsse sich unfreundlich gegenüberstehen und verschiedene Richtungen verfolgen?

Ein nicht seltener Wechsel des Personales in den Ausschüssen lässt sich mit Bestimmtheit voraussetzen. Theils wird es verfassungsmässig sein, die Ausschüsse zu gewissen, nicht allzu entfernten Zeiten zu erneuern; theils wird die Versammlung zu manchen Aenderungen Lust tragen, sei es aus Unzufriedenheit mit den Leistungen, sei es, um auch weiteren Mitgliedern Gelegenheit zur Thätigkeit zu geben, sei es endlich aus blossem Ueberdrusse von den schon längere Zeit im Amte Befindlichen. Damit reisst denn aber die Tradition in den Geschäften ab, die Kenntniss von Dingen und Personen muss neu erworben werden, Plane werden unterbrochen oder auch wohl gar in der Aussicht auf einen nahen Wechsel gar nicht begonnen. Die Folge aber muss ein unsicheres Umhertasten in der Leitung der Geschäfte und eine verwirrende Folgewidrigkeit sein.

Endlich ist kaum denkbar, dass die Besorgung des Beamtenwesens durch Ausschüsse gut sei. Zu einer vollständigen Kenntniss der Persönlichkeiten wird es den wechselnden Mitgliedern an Zeit gebrechen; eine allmählige Heranbildung tüchtiger Männer und eine Vorbereitung ihrer Anstellung in bestimmten Aemtern von langer Hand her ist Mitgliedern eines blossen Ausschusses, aus Mangel an Berechtigung und an sicherer Amtsdauer, nicht möglich; ein schlechter Beamter kann dem bereits über ihm schwebenden Schwerdte entgehen durch einen Wechsel der Ausschussmitglieder; kurz, es wird und muss an System fehlen. Ausserdem aber ist zu befürchten, dass von den einzelnen Mitgliedern des Ausschusses Begünstigungen geübt werden, und dass auch aus der Versammlung mancher nicht leicht zurückzuweisende Einfluss sich geltend macht. Je kürzer die Gewalt dauert, desto rascher und rücksichtsloser wird sie von Eigensüchtigen und Parteigängern benützt werden. Und je nothwendiger bei der ohnedem mangelhaften Leitung

Stätigkeit, Zuverlässigkeit und Brauchbarkeit der Untergeordneten wäre, desto schwerer werden die eben angedeuteten Mängel ins Gewicht fallen.

Aus allen diesen Erwägungen ist man denn ohne Zweifel schliesslich zu dem Urtheile veranlasst, dass die Handhabung der Staatsregierung durch die repräsentative Versammlung selbst, beziehungsweise durch ihre Ausschüsse, trotz nicht unbedeutender entschiedener Vortheile und einiger weiterer, wenigstens leidlicher Verhältnisse, doch im Ganzen keine vortheilhafte Einrichtung sei. Für eine dauernde Leitung der Geschäfte erscheint sie als mit überwiegenden Mängeln behaftet, und höchstens kann von ihr die Rede sein in einer Zeit grosser Aufregung, welche eine Zusammenfassung aller Macht in der Repräsentanten-Versammlung verlangt, und in welcher keine kleinere Anzahl, und noch weniger kein Einzelner, angesehen und stark genug wäre, um als oberster Leiter der Geschäfte auszudauern und ertragen zu werden.

2. Besorgung der Regierungsgeschäfte durch ein Directorium.

Als ein unzweifelhafter Fortschritt zu richtigerer Geschäftsbehandlung ist es daher zu betrachten, wenn in einer repräsentativen Demokratie die Leitung der laufenden Staatsangelegenheiten von der repräsentativen Versammlung getrennt und einer kleinen Anzahl von Männern, etwa dreien oder fünfen, auf eine bestimmte längere Zeit übertragen wird. Hier ist das so nützliche und nothwendige Gesetz der Arbeitstheilung beachtet. Der grossen Versammlung fällt die Handhabung der obersten und allgemeinsten Souveränitätsrechte des Volkes zu, nämlich Gesetzgebung, Ordnung des Staatshaushaltes, Genehmigung der Verträge mit dem Auslande, die höchste Controle über das ganze Staatswesen; der kleine Rath dagegen hat die laufende Verwaltung zu besorgen. In solcher Einrichtung liegt die Möglichkeit einer dauernden und geordneten Einrichtung vor. Auch beweist offenbar das Beispiel, welches die Schweiz nicht nur im Bundesrathe, sondern auch in den vielen einzelnen Kantonen gibt, Vieles für die Richtigkeit des Gedankens.

Doch wäre es voreilig, alsbald auf Untadelhaftigkeit zu schliessen. Schon der gar üble Vorgang des französischen Directoriums muss zur Vorsicht mahnen; und in der That treten bei näherer Untersuchung mancherlei und zum Theile schwere Bedenken entgegen, welche wenigstens gegen eine unbedingte Empfehlung sprechen.

Es ist billig, auch hier mit den guten Seiten der Einrichtung zu beginnen und dieselben aufrichtig anzuerkennen. Es sind aber wohl nachstehende:

Zunächst muss anerkannt werden, dass durch die Bestellung eines Directoriums, welches mittelbar oder unmittelbar von dem Volke gewählt wird, der Grundgedanke der repräsentativen Demokratie nicht gestört und kein fremdartiger Bestandtheil in den Staatsorganismus eingeführt wird. Aus

denselben Gründen, welche einem zahlreichen und durch die Besorgung seiner Privatangelegenheiten in Anspruch genommenen Volke die Uebertragung seiner Souveränitätsrechte an eine aus seiner Mitte gewählte, verhältnissmässig kleine Versammlung, nothwendig erscheinen lassen, mag auch die Einwilligung desselben abgeleitet werden, die Handhabung der Staatsgeschäfte im einzelnen Falle einer noch geringern Anzahl zu übertragen. Ja, es ist sogar diese letztere Entsagung noch eine leichtere und natürlichere. Sowohl die grosse Versammlung als der kleine Rath aber stehen auf derselben rechtlichen Grundlage, und sie können also nicht von verschiedenen Ausgangspunkten gegen einander oder gegen Dritte argumentiren, dadurch aber schwer lösliche Verwicklungen herbeiführen.

Ein zweiter Vortheil ist es, dass eine wirkliche Verantwortlichkeit für die Besorgung der Regierungsgeschäfte eingerichtet werden mag. Theils kann hierzu die Feststellung einer nur kurzen Amtszeit gebraucht werden, wo dann bei geringeren Gründen zur Unzufriedenheit die Strafe durch einfache Nichtwiederernennung erfolgt. Theils aber ist auch die Bestellung eines besonderen Staatsgerichtshofes für etwaige schwerere Fälle eines Amtsmissbrauches möglich, und mag das Klagrecht entweder der repräsentativen Versammlung oder, wenn man diess vorziehen sollte, eigens vom Volke gewählten Censoren übertragen sein. In keiner Staatsform darf man allerdings die Wirksamkeit einer solchen ausserordentlichen Verantwortung überschätzen, am wenigsten gegenüber von einer Collegialbehörde, und wäre diese auch sehr wenig zahlreich; vielmehr sind die Mittel zur Vermeidung groben Gewaltmissbrauches, hauptsächlich in dem allgemeinen staatlichen Leben, in einer regen und kräftigen öffentlichen Meinung und in der regelmässigen Thätigkeit der repräsentativen Körperschaft zu suchen: allein ein Vortheil bleibt es immer, wenn es möglich ist, eine förmliche Einrichtung zu treffen. Nicht nur ist sonst eine Lücke im Systeme, sondern es kann auch der Mangel an einer regelmässigen gesetzlichen Einrichtung zu Gewaltanftritten führen.

Im Allgemeinen kann ferner ein politisches Zusammengehen des Directoriums und der repräsentativen Versammlung erwartet werden. Entweder wird der ausübende Rath von der repräsentativen Versammlung gewählt; dann geschieht diess natürlich im Sinne der Mehrheit. Oder aber geht die Bestellung unmittelbar von dem Volke aus; dann dürfen vernünftigerweise ebenfalls Ernennungen im Sinne der Wahlen zur grossen Versammlung erwartet werden. Nur in Einem Falle ist eine Verschiedenheit der politischen Richtung zu erwarten, wie weiter unten zu besprechen sein wird.

Die Entwerfung wohl überlegter Plane und ihre folgerichtige Durchführung ist zwar allerdings selbst bei einem kleinen Collegium schwierig. Dennoch nimmt die Unzuträglichkeit mit der Zahl der Personen ab, und es mag daher einem Directorium, welches jedenfalls nur aus wenigen Mitgliedern

besteht, die Möglichkeit eines einheitlichen und festen Handelns und klaren Voraussehens nicht bestritten werden. Natürlich wird bei etwas längerer Amtszeit die Lust zur Entwerfung weitaussehender Vorhaben und gemeinschaftliche Gewohnheit der Durchführung wachsen.

Schliesslich mag noch erwähnt sein, dass eine Mehrzahl von Mitgliedern, allerdings neben mancherlei Nachtheilen, doch auch den nicht unbedeutenden Vortheil gewährt, die Leitung der verschiedenen Gattungen von Staatsgeschäften nach der persönlichen Tauglichkeit der Einzelnen zu vertheilen. Wenn es sich wohl nur selten begibt, dass ein einheitlicher Regent sämmtliche Arten von Staatsgeschäften mit gleicher Sachkenntniss und Vorliebe behandelt, so kann hier dieser theilweisen Vernachlässigung vorgebeugt werden.

Dagegen lässt sich aber nicht verkennen, dass die Anordnung eines Directoriums neben den guten Seiten auch mehrfache Fehler hat, und zwar theils solche, deren Eintreten man mit Bestimmtheit erwarten muss, theils andere, welche wenigstens möglich und theilweise wahrscheinlich sind.

Zu den gewissen Nachtheilen einer Directorial-Regierung gehört die Schwierigkeit, dieselbe zu den Ministern in ein richtiges Verhältniss zu stellen. In einem kleineren Staate, und namentlich bei einer ohnedem nur weniger beschäftigten Bundesregierung, ist es allerdings thunlich, dass die Directoren selbst Ministerial-Geschäfte versehen, und nicht bloss die oberste dem Staatsoberhaupt zustehende Leitung der Staatsangelegenheiten, sondern auch die ins Einzelne gehende Aufsicht und Anordnung übernehmen. So wird es z. B. in der Schweiz beim Bundesrathe gehalten, von den einzelnen Kantonen gar nicht zu reden. In einem grossen Reiche dagegen ist daran nicht zu denken. Die Versehung eines Ministeriums ist hier weder mit der persönlichen Stellung eines Mitgliedes des Directoriums vereinbar, noch würde seine Zeit zur Besorgung solcher einzelnen Geschäfte ausreichen. Auch ist es immer eine Frage, ob gegenüber von der repräsentativen Versammlung das Auftreten eines Directors als Minister passt, sei es wegen seiner eignen Stellung, sei es wegen des Verhältnisses zu seinen Amtsgenossen, in deren Abwesenheit er keine bindenden Verpflichtungen übernehmen oder derartige Erklärungen geben kann. Mit einem Worte, bei einer grossen und beschäftigten Regierung bedarf es unter dem Direktorium der gewöhnlichen Anzahl von Ministern, Departementschefs, oder wie man sie sonst nennen mag. Es leuchtet nun aber ein, dass die persönliche und die amtliche Stellung dieser Minister zu einem mehrköpfigen Staatsoberhaupte eine peinliche sein, die folgerichtige Besorgung der Geschäfte beeinträchtigen, somit auch die gute Besetzung dieser Aemter erschweren muss. Es kann an manchfacher Durchkreuzung der Befehle, an getheilten Interessen und an peinlichem Zeitverluste nicht fehlen. Wie nun gar, wenn sich im Direc-

torium selbst verschiedene, einander feindselig gegenüberstehende, Parteien bilden? Vielen Herren zu gleicher Zeit zu dienen, ist immer eine schlimme Sache; zehenfach, wenn diese unter sich uneinig sind. — Eine zweite, sicher eintretende, Schwierigkeit ist der Verkehr des Direktoriums mit der repräsentativen Versammlung. Wie oben bemerkt wurde, ist ein persönliches Auftreten der Mitglieder des Directoriums in der Versammlung nicht räthlich. Eine Vertretung der Regierung durch die Minister aber hat bei ihrer eigenen unsicheren Stellung zu dem Collectivstaatsoberhaupte nicht das rechte Gewicht; und überhaupt kann von einer Verantwortlichkeit der Minister gegenüber von der Volksvertretung in dieser Regierungsform nicht die Rede sein, da die selbst verantwortlichen Direktoren nur solche Beamte, welche ihnen unbedingt folgen, haben können; damit ist denn aber der Nerv der parlamentarischen Verhandlung zwischen Versammlung und Minister durchschnitten. Somit bleibt nur der schleppende Weg der schriftlichen Verhandlung zwischen dem Directorium und der Repräsentation, wenigstens in allen wichtigen Angelegenheiten. — Endlich ist es unzweifelhaft, dass, wenn für das Directorium und für die volksvertretende Versammlung verschiedene Amtszeiten und somit Wahlperioden bestimmt sind, (was bei einer für nöthig erachteten längeren Regierungsübung der Directoren der Fall sein muss,) sich auch ein verschiedener politischer Geist bei beiden aussprechen wird. Sie sind die Erzeugnisse verschiedener, im Laufe der Zeit gebildeter Stimmungen, vielleicht verschiedener Parteien und Mehrheiten. Da sie nun aber sich beide, und zwar thatsächlich mit Recht, auf den Volkswillen stützen, und kein Theil rechtlich schuldig ist dem anderen nachzugeben: so können daraus sehr widrige und störende Verhältnisse entstehen. Jedenfalls werden sich die Erscheinungen und Folgen zeigen, welche sich in den nicht nach dem parlamentarischen Systeme geführten repräsentativen Monarchieen zu allseitigem Nachtheile geltend gemacht haben. Wenn nun überhaupt in der Demokratie das Ansehen der Staatsorgane nicht allzu gross ist, so muss hier ein solches gegenseitiges Abreiben derselben um so empfindlicher sein.

Als wenigstens mögliche unwünschenswerthe Seiten einer Directorial-Regierung drängen sich aber dem Beobachter folgende Zustände auf: — Zunächst mögen Spaltungen in dem Directorium bestehen und diese vielleicht selbst bis zu bitterer Feindschaft sich ausbilden. Der Ursachen zu solchen Misshelligkeiten sind nur allzu viele. Es kann persönlicher Widerwille wirken; oder ein sich gegenseitig im Wege stehender Ehrgeiz; ferner eine verschiedene Parteistellung von Hause aus; eine Meinungsverschiedenheit über wichtige einzelne Regierungsmaassregeln u. s. w. Sollte nun auch ein solches Zerwürfniss keineswegs immer oder auch nur häufig zu solchen gewaltsamen Handlungen führen, wie sie die Geschichte des französischen Directoriums

darbietet: so bleibt eine ausgesprochene Feindseligkeit und inneres Zerwürfniss bei der Stelle, in welchem vor Allem Einheit des Gedankens, Uebereinstimmung des Willens mit sich selbst, Folgerichtigkeit des Planes und Raschheit des Entschlusses nothwendig wäre, ein gar bedenklicher Umstand. Es muss namentlich bedacht werden, dass sich solche Spaltungen, wenn sie einmal bestehen, weit über den Kreis des Directoriums hinaus ausdehnen werden. Jede Partei in demselben wird ihre Anhänger im Volke, in der Presse, unter den Beamten, vielleicht selbst im Heere haben; damit aber muss der Unfriede und die gegenseitige Hemmniss das ganze Staatsleben durchdringen. Bei besonders ehrgeizigen oder leidenschaftlichen Directoren kann eine Feindschaft gegen Amtsgenossen und das Bewusstsein eines starken Anhanges bis zu den gefährlichsten Schritten führen. — Bekanntlich war das französische Directorium ein wahrer Herd sittlicher Fäulniss. Hatte auch das einzelne Mitglied nicht die ganze Staatsgewalt zur eigenen Verfügung, so war doch der Einfluss und die Möglichkeit zu nützen und Anhänger zu belohnen bei Jedem derselben gross genug, um Glücksritter, Ränkeschmiede, feile Weiber anzuziehen. Jeder hatte seinen Hof, seine eigenen Wühlereien und fast Jeder seine Art von Schlechtigkeit um sich. Was etwa im Vergleiche mit einer verdorbenen Monarchie an äusserem frechen Glanze der Verderbniss abging, das wurde reichlich ersetzt durch die Mehrzahl der Mittelpunkte einer zersetzenden Unsittlichkeit. Es soll nun nicht behauptet werden, dass ein solcher Zustand vielseitiger Unsittlichkeit bei jedem Directorium vorkomme, und dass immer jeder einzelne Director einem Treiben solcher Art Vorschub leisten müsse; allein Erfahrung sowohl als Nachdenken zeigen doch, dass solche Uebel möglich sind, und diess ist für die Staatskunst hinreichend, um dieselben wenigstens mit in Berechnung zu nehmen. — Sodann ist noch immerhin denkbar, dass ein ehrgeiziges Mitglied eines Directoriums in seiner Stellung die Mittel findet, sich verfassungswidrigen Einfluss zu verschaffen und am Ende an die Spitze zu schwingen. Mag er doch seine Amtsgenossen entweder zu Mitschuldigen machen, oder sie im Augenblicke der Entscheidung mit Gewalt beseitigen. Wenn die französische Consulats-Verfassung als ein amtlich gemeintes Beispiel einer Directorial-Regierung genommen werden kann, so ist ihr Verlauf belehrend genug in dieser letzteren Beziehung.

Unter diesen Umständen ist die Fällung eines Endurtheiles über die Räthlichkeit der Bestellung einer Directorialregierung nicht eben leicht. Die Erfahrung in Beziehung auf diese Form der ausübenden Gewalt ist nach Zahl und Dauer so wie nach der Art der anwendenden Staaten allzu beschränkt, als dass sich daraus ein feststehendes Ergebniss entwickelt haben könnte, oder dass auch nur alle möglichen einzelnen Erscheinungen sich schon herausgebildet hätten. Vom bloss theoretischen Standpunkte aus

betrachtet mag man aber nur etwa zu folgenden Anschaunngen gelangen: Eine entschiedene Verwerfung des ganzen Gedankens ist nicht gerechtfertigt, in so ferne die Einrichtung zu viele gute Seiten hat. Jeden Falles ist sie einer Besorgung der laufenden Staatsgeschäfte durch die volle Versammlung selbst nnd durch Ausschüsse derselben entschieden vorzuziehen. Allein mannchfache Nachtheile sind ebenfalls theils mit Bestimmtheit zu erwarten, theils wenigstens leicht möglich, und sie sind bedeutend genug, um einer unbedingten Empfehlung oder auch nur einem grossen Lobe im Wege zu stehen. Und es scheint also nur so viel sicher zu sein, dass in kleinen Staaten und für Bundeseinrichtungen ein Directorium nicht unpassend ist, weil hierdurch die grössere Einfachheit der Geschäfte die formelle Einrichtung und die tägliche Führung erleichtert ist. Ebenso mag man es als einen durch Erfahrung feststehenden Satz betrachten, dass in einer verdorbenen Zeit und inmitten einer sittlich durchwühlten Gesellschaft die Nachtheile der Spaltung und der vervielfachten Verderbnissherde entschieden vorwiegen.

3. Uebertragung der ausübenden Gewalt an einem Einzelnen.

Die Uebertragung der ausübenden Gewalt an einen einzelnen Mann kann in Demokratieen in zwei wesentlich verschiedenen Fällen vorkommen; nämlich entweder als verzweifeltes Nothmittel bei grosser Kriegsgefahr, zur einseitlichen Zusammenfassung aller Kräfte und zur Vermeidung der Verzögerungen grosser berathender Körper; oder aber als ruhig erwogen bleibende Einrichtung. — Im ersteren Falle ist die Bestellung wesentlich eine vorübergehende; allein das Beispiel der vereinigten Niederlande beweist freilich, dass sich das Kriegsmittel bei längerer Dauer und entsprechendem Ehrgeize in eine bleibende, ja sogar in eine erbliche Würde verwandeln kann. — Die bleibende und verfassungsmässige Einsetzung eines Hauptes der Verwaltung dagegen ist entweder ein kecker und von eigenem Kraftbewusstsein zeugender Entschluss, oder aber ein Beweis, dass der Geist der Freiheit, Gleichheit und Selbstregierung im Volke sehr schwach, wo nicht am Erlöschen ist. In jener Voraussetzung ist das Volk seines Entschlusses, keine Anmassung seiner Rechte zu dulden, und seiner überwältigenden Stärke im Falle einer nöthig werdenden Zurückweisung so sicher, dass es sich nicht fürchtet, die Vortheile einer einheitlichen Regierung durch eine mehr oder weniger drohende Gefahr zu erkaufen. Im anderen Zustande legt man auf einen möglichen Verlust der Volksregierung, sei es in der Begeisterung für einen bestimmten Mann, sei es in muthherziger Unterjochung durch einen solchen, sei es endlich in stumpfer Gleichgültigkeit, kein Gewicht. Ein Beispiel der ersten Sinnesart sehen wir wohl in den Vereinigten Staaten von Nordamerika;

die andere Thatsache erscheint in der Präsidentschaft von Frankreich im Jahre 1848.

Eine aus Noth und für die Dauer der Noth geschaffene einheitliche Gewalt bietet für theoretische Erörterung wenigen Stoff. Je nach dem Bedürfnisse und nach den regelmässigen verfassungsmässigen Einrichtungen sind die ausserordentlichen Befugnisse zu bemessen; es wird mehr oder weniger eine Dictatur geschaffen mit Beseitigung der Regierungsrechte der Gesammtheit und ihrer Vertreter und auch wohl der Freiheitsrechte der einzelnen Bürger. Jeden Falls ist alleinige Leitung des Heerwesens, damit aber die Besetzung der Anführerstellen und verständigerweise auch die Beischaffung der materiellen Kriegsmittel in die Hände des Führers zu legen; und auch die Regelung der Verhältnisse zu fremden Staaten überhaupt kann ihnen nicht wohl vorenthalten werden, weil dieselbe mit der Kriegsleitung unzertrennlich zusammenhängt. Dass eine Verantwortlichkeit für den Gebrauch der anvertrauten Macht festgestellt sein muss, versteht sich von selbst. Die Nützlichkeit der Einrichtung hängt von der Erfüllung zweier Bedingungen ab. Einmal, dass die zur Erreichung des Zwecks erforderliche Macht wirklich in die Hände des Auserwählten gelegt wird und man nicht, in kleinlicher Folgewidrigkeit, im Einzelnen zurücknimmt, was man im Ganzen geben wollte und musste. Zweitens aber, dass sichere Vorkehrung getroffen wird, nach Abwendung der Gefahr den regelmässigen verfassungsmässigen Zustand wieder herzustellen. Nicht erst der Bemerkung bedarf es, dass Letzteres bei längerer Dauer der ausserordentlichen Maassregel und gegenüber von einem ehrgeizigen und volksbeliebten Retter aus der Bedrängniss das bei weitem Schwürigere sein kann. Vorbehalt von beliebiger Zurückziehung des Auftrages, Feststellung einer bestimmten Dauer u. dgl. werden nur dann wirklich helfen, wenn ein entschlossener Geist bürgerlicher und staatlicher Freiheit das ganze Volk durchdringt und sich dasselbe nicht durch Einbildungskraft und vorwiegende Neigung zu kriegerischem Ruhme zu blinde Anhänglichkeit an einen Ehrgeizigen hinreissen lässt.

Als regelmässige Einrichtung bietet dagegen die einheitliche Leitung der ausübenden Gewalt in einer Demokratie Stoff zu manchfachen Erörterungen und schwierigen Fragen. — Sachlich betrachtet ist, soweit es sich von Geschäftsbesorgung handelt, ohne Zweifel die Handhabung der ausübenden Gewalt durch einen Einzelnen die zweckmässigste Einrichtung. Der Wille des Staatsorganismus ist in einem Punkte zusammengefasst, und es erleidet seine Bildung durch die Gleichberechtigung Dritter weder äussere Verzögerung noch gar ein unbedingtes Hinderniss; auch wird er nicht durch die Einräumungen abgeschwächt, welche sich die zu gemeinschaftlichem Handeln Berufenen oft gegenseitig machen müssen, um zu irgend einem Ergebnisse zu gelangen. Einem Einzelnen ist es möglich, Plane im Stillen zu entwerfen

und sie folgerichtig auszuarbeiten. Ein geordneter Verwaltungsorganismus mit logischer Eintheilung der Geschäfte und mit Arbeitstheilung ist beinahe nothwendig bedingt durch eine einheitliche Spitze. Sowohl politische als rechtliche Verantwortung ist nur gegen einen Einzelnen erfolgreich geltend zu machen. Ein persönliches Haupt der Verwaltung kann sich überall dahin begeben und da handeln, wo seine Anwesenheit örtlich erforderlich ist, vor Allem sich an die Spitze der bewaffneten Macht stellen. Auch kann keineswegs behauptet werden, dass eine solche Uebertragung an Einen Mann dem Grundsatze der repräsentativen Demokratie zuwider sei. Wenn und soweit es das Volk überhaupt nicht für zweckmässig erachtet, seine Souveränität unmittelbar selbst auszuüben, mag es ebensowohl einen Einzelnen als Mehrere zum Sachwalter wählen.

Allein unverkennbar ist eine solche einheitliche Regierungsgewalt eine grosse und eine stehende Gefahr für die Demokratie. Es gibt nicht bloss amerikanische, sondern auch französische Präsidenten; und mit welchem schliesslichen Erfolge die Erbstatthalter der Niederlande sich ihrer Stellung zu Erwerbung einer fürstlichen Gewalt bedienten, ist ebenfalls bekannt.

Vor allem liegt wohl auf der Hand, dass eine erbliche Bestellung eines so wichtigen Amtes dem Geiste einer Volksherrschaft durchaus zuwider, die Quelle nicht abreissender Zerwürfnisse schlimmster Art und eine stehende dringende Gefahr einer Verwandlung in ein Fürstenthum ist. Der ganze Gedanke ist ein so fehlerhafter, dass es sich lediglich aus übermächtigen geschichtlichen und thatsächlichen Verhältnissen erklären lässt, wie derselbe jemals hat zur Anwendung kommen können [1]), und dass von einer Berück-

1) Solche Umstände sind es denn auch bekanntlich gewesen, welche die Erblichkeit der Stadthalterwürde in den Niederlanden zuerst thatsächlich, später auch gesetzlich herbeigeführt haben. Dass aber auch die Folgen nicht ausgeblieben sind, ist ebenso bekannt. Der, zuweilen blutige, Kampf zwischen der oranischen und der Staaten-Partei bildet den Mittelpunkt der inneren Geschichte der Niederlande und allmählig war die Monarchie fast bis auf die Form hergestellt. Die altniederländische Verfassung und ihre Entwicklung ist in mehrfacher Beziehung höchst belehrend für die Theorie der republikanischen und föderativen Staatseinrichtungen und verdiente eine weit genauere Beachtung, als ihr itzt gewöhnlich zu Theile wird. Merkwürdig ist nämlich vorerst das eben erwähnte Verhältniss eines einheitlichen Inhabers des wenigstens grössten Theiles der ausübenden Gewalt; ferner die ganz eigenthümliche Stellung des Grosspensionärs von Holland als Syndicus der Generalstaaten und Minister der auswärtigen Angelegenheiten; sodann die Bildung sowohl der General- als der Provincial-Staaten aus Mandataren, welche nur nach Anweisung und nicht nach eigener Ueberzeugung und Verantwortlichkeit zu stimmen hatten; die Zusammensetzung der Generalstaaten aus Abordnungen der Provinzen von mehreren Mitgliedern, welche aber nur Eine gemeinschaftliche Stimme führten; die Stellung des Staatsrathes, als des vollziehenden Ausschusses der Generalstaaten; endlich die Nothwendigkeit einer Einstimmigkeit aller Berechtigten, so dass schliesslich eine einzige abweichende Stadt einen Beschluss der Generalstaaten verhindern konnte. Gerade der Umstand, dass die meisten dieser Einrichtungen dem, was wir als das Richtige, um nicht zu sagen allein Mögliche betrachten, schnurstracks entgegenlaufen, giebt ihnen einen besonderen Werth für den kritischen Forscher. Näheres s. man bei: Schooek, M., Belgium foederatum. Ed. 4. Amst., 1652; — Commentariolus de statu confoederatarum provinciarum Belgii. Hagae C., 1654. — Réal, Science du gouvernement, Bd. II, S. 281 fg. — Eine gedrängte Uebersicht bei Brougham, Political philosophy, Bd. III, S. 372 fg.

sichtigung desselben unter gewöhnlichen Umständen und bei freierer Wahl einzuführenden Staatseinrichtungen nie die Rede sein wird.

Somit wird denn auch in den folgenden Erwägungen immer nur von der Unterstellung ausgegangen, dass eine Wahl des Inhabers der ausübenden Gewalt und zwar nur auf eine bestimmte Zeit stattfinde. — Aber selbst unter dieser Voraussetzung bleibt der Ehrgeiz eines solchen an die Spitze der Geschäfte Gestellten und mit allen Mitteln des Staates Betrauten eine grosse und beständige Gefahr; wobei es ganz gleichgültig ist, ob das Regierungshaupt unmittelbar vom Volke selbst oder von der repräsentativen Versammlung gewählt ist, da sich beide in dem Manne ihres Vertrauens irren können. Besonders bedenklich ist natürlich der so leicht mögliche Fall, dass ein glücklicher und dadurch bei der ganzen Nation bis zur Begeisterung beliebter Feldherr zum Präsidenten einer Demokratie gewählt wird. Einer Seits wird ihn der Ehrgeiz, Herr des Staates in eigenem Rechte zu werden und zu bleiben, näher liegen, als einem Andern, schon durch die Gewohnheit des unbeschränkten Befehles. Anderer Seits hat er natürliche Verbündete am Heere und an allen Denen, welche früher unter ihm dienten, so wie an dem übrigen für Kriegsruhm begeisterten Theile des Volkes. Es ist kaum anders möglich, als dass, namentlich nach einem langen Kriege, manches Missvergnügen und manche Enttäuschung bei Solchen eintritt, welche bis jetzt die Waffen führten, und deren mehr oder weniger berechtigte Erwartungen vereitelt wurden. Viele werden sich nur schwer wieder in bürgerliche Verhältnisse fügen und durch Arbeit ihren Lebensunterhalt verdienen lernen. Solche Missvergnügte sind unschwer für ein Unternehmen zu gewinnen, welches ihnen eine günstige Stellung und eine Fortsetzung des gewohnten Lebens verheisst. Die Erfahrung zeigt, dass die zur Anmaassung der Gewalt führenden Schritte allmählich geschehen können, so dass auch nicht ganz Gewissenlose anfänglich mitzugehen vermögen, bis ihnen die Umkehr unmöglich wird. Gegen eine wohlvorbereitete Militärusurpation ist aber den bürgerlichen Organen des Staates ein wirksamer Widerstand sehr schwer, wenn sie nur das formale Recht, nicht aber auch die Macht und den Volkssinn für sich haben. Es mögen noch so viele und so kräftig scheinende Sicherungs- und Bestrafungsmaassregeln in der Verfassung vorgesehen sein; sie werden natürlich mit der Verfassung überhaupt und sogar vor Allem gewaltsam umgestürzt. Der 2. December 1851 ist hier ein bleibendes Beispiel.

Aber auch abgesehen von einem solchen umstürzenden Missbrauche der Stellung liegt eine grosse Schwierigkeit für eine richtige Bestellung eines einzigen Hauptes der ausübenden Gewalt schon in der Wahlfrage. Es sind drei Möglichkeiten einer Ernennung: entweder durch eine allgemeine Volkswahl; oder durch die repräsentative Versammlung; endlich durch eine eigene natürlich auch aus dem Volke hervorgangene Wahlbehörde. Alle drei

Bestellungsarten leiden aber an grossen Mängeln. Von einer genauen Kenntniss und Beurtheilung der staatsmännischen sowie sittlichen Eigenschaften der Candidaten kann bei einer allgemeinen Volkswahl gar nicht die Rede sein. Entweder wird die Wahl ein grosser Parteikampf sein, in welchem der Sieg keineswegs eine Sicherheit für die tauglichen Eigenschaften des auf den Schild Erhobenen gewährt. Oder aber entscheidet eine weitverbreitete Begeisterung für einen augenblicklich Beliebten, welcher leicht einer solchen Zuneigung nicht werth ist, wenigstens nicht für die fragliche Stelle. Die Fälle sind sehr selten, in welchen ein bestimmter Mann unbedingt der einzig mögliche und vollkommen taugliche, zu gleicher Zeit aber auch der vom ganzen Volke einhellig dafür erkannte ist. Erfahrungsgemäss ist die allgemeine Abstimmung über das Regierungshaupt ziemlich in Missachtung gekommen. — Bei einer Wahl durch die repräsentative Versammlung steht ein blosses Parteitreiben sehr zu befürchten, bei welchem es dann nur auf den Sieg, nicht aber auf den Mann ankömmt. Auch sind hierbei zweierlei bedenkliche Umstände nicht zu übersehen. Einmal mag es eine solche Versammlung ihrem Vortheile gemäss finden, einen unbedeutenden Menschen zu wählen, damit sie selbst einen um so grösseren Einfluss habe. Dass Wahlkörperschaften mit vollem Bewusstsein einen an Verstand oder Gesinnung Schwachen aussuchen, ist bekanntlich, da wo der zu Ernennende mehr oder weniger gegenüber stehen und Rechte auch gegen die jetzt Wählenden auszuüben haben wird, nicht so selten. Sodann aber machen alle Verfassungen und Verbote heimliche Wahlcapitulation nicht unmöglich. In der Regel werden sie sogar sehr offen betrieben, z. B. in der Form von Wahlprogrammen, feierlichen Erklärungen der Candidaten u. dgl. Hierdurch wird denn nun aber zum mindesten die freie Hand gebunden für wichtige einzelne Regierungshandlungen, wie immer sich später auch die Umstände gestalten mögen; möglicherweise aber leidet sogar der ganze Geist der Verfassung darunter, indem die Nichtausübung von Rechten, welche diese für nothwendig erachtet hat, oder die Unterlassung eines Widerstandes, welchen sie als Recht und Pflicht bestimmte, verabredet wird. Es mag sein, dass Missbräuche dieser Art sich erst allmählig und stufenweise einschleichen; allein Staatseinrichtungen sind für eine lange Dauer bestimmt und sollen jedenfalls den Keim der Verderbniss nicht von Anfang an erkenntlich in sich tragen. — Was aber endlich die Wahl des Regierungshauptes durch eine eigens gebildete Wahlbehörde betrifft, so ist zwar ohne Zweifel diese Einrichtung die an und für sich beste, weil sie den schwierigen Auftrag an eine kleinere Anzahl mehr oder weniger Tauglicher hinausgibt, und namentlich weil das Wahlcollegium, welches sonst keine Stellung im Staate einnimmt und sich alsbald nach der Beendigung seines Auftrages wieder auflöst, keine Veranlassung oder doch keine Macht zu Verabredungen in einem eigenen bleibenden

Interesse hat. Auch mag wohl, namentlich durch zahlreichere Besetzung, grober und unmittelbarer Bestechlichkeit vorgebeugt werden. Dennoch ist auch hier Schlimmes zu besorgen. Die Erfahrung in den Vereinigten Staaten zeigt nämlich, dass sich das Parteitreiben der Zusammensetzung des Wahlkörpers auf eine jede Unbefangenheit und Selbstständigkeit desselben vernichtende Weise bemächtigen kann. Die Mitglieder werden nur nach entschiedenen Parteirücksichten und mit den bestimmtesten Parteipflichten ernannt, und es wird dadurch die Voraussetzung einer nach bestem Wissen und Gewissen und mit umsichtiger Prüfung aller Verhältnisse und Personen sich entscheidenden Versammlung zur blossen Fiction.

Ein weiterer offenbarer Missstand ist die Ernennung der Beamten durch den Präsidenten. In einer wirklichen, dem Geiste der Staatsform gemäss eingerichteten Demokratie werden allerdings viele Aemter durch Wahl besetzt werden; jedoch bleibt eine beträchtliche Anzahl von Verwaltungsstellen übrig, welche nicht als örtlicher Art betrachtet werden können, sondern von der Centralverwaltung zu besetzen sind, oder wo eine strenge Unterordnung unter die Befehle der oberen Behörde in der Natur der Sache liegt und also ebenfalls eine Bestellung, beziehungsweise Entfernung vom Inhaber der ausübenden Gewalt abhängen muss. In grossen Staaten belauft sich die Zahl solcher zur Verfügung des Präsidenten stehenden Aemter leicht hoch in die Tausende. Die Entscheidung über Stellung und Einkommen einer so grossen Anzahl von Familien geht nun aber über die Stellung eines einzelnen Bürgers, und ist in einer Republik in doppelter Beziehung bedenklich. Einmal können dadurch ehrgeizige Plane des Hauptes der ausübenden Gewalt sehr begünstigt werden, namentlich wenn der Staat in der Lage ist, ein starkes stehendes Heer zu unterhalten, über welches durch eine geschickte Besetzung der Anführerstellen unschwer verfügt werden kann. Die Umwälzung in Frankreich vom December 1851 bleibt auch hier für immer ein lehrreiches Beispiel. Zweitens aber und in jedem Falle kann die Besetzung der Staatsämter zu einem ins Grossartige gehenden Einflusse auf die Wahl missbraucht werden. Die Aussicht auf eine so reiche Belohnung muntert natürlich alle Ränkeschmiede und Abenteurer auf, zu Gunsten nicht etwa des tüchtigsten Mannes sondern Desjenigen zu wirken, welcher Aemter und Gehalte in sichere Aussicht stellt. Die übeln Folgen für die Reinheit der Wahl selbst brauchen nicht erst hervorgehoben zu werden; es ist aber auch nicht aus den Augen zu lassen, dass ein grosser Theil der auf solche Weise als Bestechung und Belohnung hingeworfenen öffentlichen Aemter schlecht genug wird verwaltet werden, und dass also die Interessen der Gesammtheit, sowie der Einzelnen schwerer Bedrohung ausgesetzt sind. Auch kommt noch der grosse Schaden häufigen Wechsels dazu, indem natürlich der Nachfolger in der Präsidentschaft dieselben Mittel anwendet, wenn einmal

ein solcher Unfug eingerissen ist, nnd also mit jeder nenen Wahl in ganzen Verwaltungszweigen nene Menschen einziehen. Dann ist natürlich weder von Kenntniss der Geschäfte, noch im Zweifel von einer eifrigen Besorgung des Amtes die Rede, sondern nnr von möglichster Ansbentnng während der kurzen Genusszeit. Sowohl die Demoralisation als der sachliche Schaden mnss dann aber in Folge aller dieser Verhältnisse allmählig grosse Verhältnisse annehmen. Die Vereinigten Staaten von Nordamerika beweisen die Wahrheit dieser Befürchtungen, seitdem dort der edle Grundsatz zur Geltung gekommen ist: «Die Bente für den Sieger.» Es ist allerdings an und für sich möglich, dass durch eine Dienstpragmatik, welche auch dem Verwaltnngsbeamten Sicherheit für ein tadellos geführtes Amt gewährt, oder aber, in Ermangelnng einer solchen, durch eine feste sittliche Haltnng des ganzen Volkes diesem Knäuel von Missständen begegnet werde. Allein wahrscheinlich ist es nicht, dass es, wenigstens auf die Daner, geschehe. Gesetzliche Berechtigung zu einem Amte und die darans herrührende Selbstständigkeit der Beamten liegt nicht in dem Geiste einer Demokratie; der sittliche Widerwille gegen Bestechung und die richtige Einsicht in die Folgen einer solchen sind aber in grosser Gefahr, wenn erst einmal ein übles Beispiel gegeben ist. Anch in dieser Beziehnng ist die Erfahrung der Vereinigten Staaten helehrend. Von dem Geiste, welcher einen Washington belehte, und zu jener Zeit anch das ganze Volk, ist keine Spur mehr vorhanden, sondern vielmehr allmählig ein wahrer Cynismns hei Präsidenten und hei den nm den Sieg kämpfenden Parteien an die Stelle getreten.

Eine schwer zu lösende Frage ist sodann die hinsichlich der Amtsdauer des Präsidenten. Anf der einen Seite lenchtet ein, dass bei einer nur kurzen Daner die Verwaltung empfindlich und mannchfach Noth leiden mnss. Zur Fassung und Durchführung weitaussehender Plane ist keine Zeit, die Kenntniss von Geschäften und Personen geht immer wieder verloren, kann zum Theile in so kurzer Frist vollständig gar nicht erworhen werden; die Verschiedenheit der leitenden Personen schadet einer gleichförmigen Anwendnng der Gesetze. Eine hald wieder zu Ende gehende Gewalt hat weniger Ansehen und findet lässigeren Gehorsam. Endlich wird das ganze Volk fort und fort in die Aufregung einer bevorstehenden, gerade im Gange hefindlichen, oder so eben heendigten Wahl versetzt. Kaum ist ein Regierungshanpt ernannt, vielleicht noch nicht einmal in das Amt eingetreten, so wird schon an einen Nachfolger gedacht, heginnen die Umtriehe für eine nene Wahl. Auch hier bieten die Vereinigten Staaten ein belehrendes Beispiel dar. Die verfassungsmässige Möglichkeit einer Wiedererwählung beseitigt zwar einen Theil dieser Uebelstände, jedoch nur sehr unvollkommen, da die Wiederernennnng unsicher ist und jedenfalls eine Wahl mit allen ihren Folgen stattfindet. Davon nicht zu reden, dass sich leicht die Gewohnheit bildet,

thatsächlich keine Wiederernennung vorzunehmen, wie diess ebenfalls in Nordamerika der Fall geworden zu sein scheint. Auf der andern Seite ist eine lange Dauer der Amtszeit (z. B. zehn Jahre) bedenklich, weil sie einem Ehrgeizigen die Vorbereitnng verfassnngswidriger Plane sehr erleichtert. Sodann ist zu befürchten, dass ein Widerspruch in den politischen Anschauungen und Absichten eines schon vor einer Reihe von Jahren gewählten Präsidenten und der jüngeren repräsentativen Versammlung, wo nicht gar dem Volke selbst entsteht. Diess führt denn nnn aber nicht bloss zu unerquicklichen Reibnngen, sondern vielleicht selbst zu Staatsstreichen von der einen oder von der andern Seite.

Endlich ist noch überhanpt, und auch abgesehen von dem obenerwähnten Falle, die Möglichkeit einer Richtungsverschiedenheit vom Präsidenten und der Mehrheit der repräsentativen Versammlnng vorhanden, namentlich wenn die Wahl nicht von der letzteren ausgeht. Da nun ein parlamentarisches System in dem Sinne einer regelmässigen Nachgiebigkeit gegen die Mehrheit der Volksvertretung hier nicht stattfindet, vielmehr das Hanpt der ausübenden Gewalt sich ebenfalls anf den in seiner Wahl kundgegebenen Volkswillen berufen mag: so entsteht natürlich in dem vorausgesetzten Falle eine gar üble Spannnng und Stockung der Geschäfte. Dass die Sachlage durch Staatsanklagen, mit welcherlei Erfolg sie anch angestellt werden mögen, nicht besser gemacht wird, versteht sich aber von selbst.

Selbst bei einer Neigung zu entschiedenen Ansichten ist es bei so bewandten Umständen in der That anch über eine Präsidentschaft nicht leicht, zu einem abschliessenden Urtheile zu gelangen. Mag es auch sein, dass die Gefahr einer Gewaltanmaassnng bei einem kräftigen, auf seine Freiheit stolzen nnd eifersüchtigen Volke minder gross ist, wenigstens in gewöhnlichen Zeiten; so bleiben doch immer die Nachtheile der Wahlen und des Personenwechsels. Bei weniger demokratisch gesinnten und schlaffern Völkern aber mag eine Präsidentschaft zum Umstnrze der Verfassung nnd zur Gründung der Gewaltherrschaft eines Einzigen führen.

4. Ergebniss.

Ans den vorstehenden Betrachtungen dürfte sich jedenfals ein nnzweifelhafter Beleg des Satzes ergeben haben, dass keine der möglichen Staatsformen vollkommen ist, nnd dass man vielmehr nicht selten die Erreichung eines Lieblingswunsches mit einem so bedeutenden Preise bezahlen mnss, dass Umsichtigere nnd Zähere sich wohl von der Erstrebnng abhalten lassen können. Wenn im Uebrigen, wie es wahrscheinlich ist, die repräsentative Demokratie noch eine grosse Zukunft hat, nnd sich namentlich in den neu gesittigten und bevölkerten Welttheilen mehr nnd mehr ausbreitet: so werden dann auch die verschiedenen möglichen Einrichtnngen der ausübenden Gewalt, deren

Eigenschaften und Folgen sich noch weiter entwickeln, und leicht mag sich dann begeben, dass nicht nur Wirkungen hervortreten, welche bis jetzt noch nicht vorgekommen sind, sondern vielleicht auch Modifikationen der Einrichtung selbst werden ersonnen werden, durch welche jetzt bestehenden Missständen begegnet werden kann. Bis dahin muss es genügen, dass die Wissenschaft das Verhältniss ins Auge fasst und sie es zu würdigen sucht, soweit ihre itzige Einsicht reicht.

2.

Die Weiterentwicklung des demokratischen Principes im nordamerikanischen Staatsrechte [1].

Es soll im Nachstehenden der Versuch gemacht werden, eine der bedenklichsten Seiten der repräsentativen Demokratie zu besprechen, nämlich ihre natürliche Neigung zur allmähligen Uebertreibung des Grundsatzes der Volksherrschaft. Der Gegenstand ist so wenig erörtert, dass Vielen die Behauptung eines in dieser Beziehung vorliegenden Uebelstandes unbekannt sein wird und sie vielleicht desshalb geneigt sind, das Vorhandensein desselben ganz zu läugnen. Die Beweise für die Thatsache und die Gründe der bisherigen Vernachlässigung werden aber dargelegt werden.

Unläugbar ist es eine der wichtigsten, aber auch der schwierigsten, Aufgaben der Politik, die folgerichtige Entwicklung des obersten Grundsatzes einer Staatsordnung zu vereinigen mit einer Einrichtung, welche schädliche Anwendungen eben dieses Grundsatzes verhindert.

Jene Entwicklung ist nothwendig zur Befestigung der einmal gewählten Ordnung und zur Zufriedenstellung der im Besitze der Gewalt Befindlichen. — Nichts ist unrichtiger, als wenn man glaubt, einer Staatsform schon dadurch Leben und Dauer gegeben zu haben, dass man ihre hauptsächlichsten Gedanken gesetzlich ausspricht und eine Einrichtung trifft, welche denselben unmittelbar zur Erscheinung bringt. Wenn diese nächste Verwirklichung vereinzelt steht, ringsum von Anstalten und Grundsätzen umgeben, welche einer andern Gedankenreihe angehören, Ueberreste verschiedenartiger früherer Zustände sind, oder in der verkehrten Absicht getroffen werden, eigenthümliche Vortheile einer andern Staatsform sich anzueignen: so muss das Ergebniss Schwäche und innerer Wiederstreit sein. Nur wenn nach den verschiedenen Seiten des Zusammenlebens hin Institutionen bestehen, welche je in ihrem Kreise die Grundgedanken zur Anerkennung und Wirksamkeit bringen und

1) Die Grundlage dieser Abhandlung ist ein Aufsatz in der Kritischen Zeitschrift für Rechtswissenschaft des Auslandes, Bd. XXVII, S. 283 fg.; hier ist derselbe jedoch wesentlich umgestaltet.

sich dadurch gegenseitig unterstützen, ist auch für die Sicherheit des Mittelpunktes gesorgt. Die blosse Einführung einer Volksvertretung z. B. sichert noch keineswegs eine beständige Anerkennung und Handhabung der gesetzlichen Freiheit; es müssen dazu auch noch genügende staatsbürgerliche Rechte eines jeden Einzelnen, Selbstverwaltung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten in kleineren Kreisen, richtige Stellung der Kirchen und sonstiger mächtiger gesellschaftlicher Kreise zu dem einheitlichen Staatsorganismus, Theilnahme der Bürger an der Aufrechterhaltung der Rechtsordnung mittelst Geschwornengerichte, und noch manche ähnliche Einrichtungen kommen, deren fest an einander liegende Bündel erst dem Ganzen Sicherheit und Uebereinstimmung gewährt. Die einst mit so vielem Beifall begrüsste (freilich nicht zur Ausführung gebrachte) Forderung, die Monarchie mit republikanischen Institutionen zu umgeben, war von Hause aus eine Thorheit. — Noch weniger bedarf es erst eines Beweises, um zu zeigen, dass die Inhaber der Staatsgewalt, wer immer sie auch sein mögen, nur unzufrieden sein können, wenn sie bei der Ausübung ihrer Rechte und ihrer Pflichten immer wieder auf Gesetze und Einrichtungen stossen, welche ihnen ein folgerichtiges Handeln unmöglich machen, und wenn ihnen mit der einen Hand genommen wird, was ihnen mit der andern gegeben war. Daraus entsteht je nach der Persönlichkeit und wohl auch nach dem Umfange solcher Hindernisse entweder Verdrossenheit, Gleichgültigkeit und Nichtausübung auch der ungehinderten Rechte, oder aber das Bestreben, die zustehende Gewalt zum Umsturze oder wenigstens zur Umgehung der bestehenden Einrichtungen anzuwenden. Letzteres ist denn nun aber höchst gefährlich für das Bestehen des Rechtes und selbst des Staates, sondern namentlich auch durchaus entsittlichend, sowohl für die Herrschenden, als für die Unterthanen.

Allein so nothwendig eine folgerichtige und sachlich vollständige Ausbildung des Grundgedankens ist, eben so unerlässlich ist es, dass immer auch etwaiger übertreibender Missbrauch desselben scharf im Auge behalten werde. In jeder Gewalt liegt für den Menschen ein Reiz, sie immer weiter auszudehnen, und selbst über die Gränzen des Erlaubten hinaus. Ausserdem ist wohl zu bedenken, dass die Menschen nicht blos unter dem Einflusse eines einzigen Grundsatzes stehen und nicht blos Einen Zweck verfolgen, dass also leicht verschiedene Einrichtungen in ihren Folgerungen in Widerstreit unter sich kommen können, ohne dass desshalb die eine derselben schon an und für sich unrichtig wäre oder ganz unterbleiben könnte und müsste. Hier fordert denn Klugheit und oft mehr noch als Klugheit die Pflicht, Mittel aufzufinden, welche ein Nebeneinanderbestehen der verschiedenen Zwecke möglich macht. Diese Mittel können aber naturgemäss in nichts Anderem bestehen, als in einer Unterbrechung der Folgerungen an dem Punkte, wo sie mit anderweitigen, mindestens eben so wichtigen, Forderungen einer

verschiedenen Art zusammentreffen würden. Man muss die logische Entwicklung beschränken und auf einen Theil der aus ihrer äussersten Verfolgung etwa herrührenden Vortheile verzichten, um einen anderweitigen, allerdings vielleicht auch zu beschränkenden, Vortheil daneben geniessen zu können. Zur Herstellung dieses Gleichgewichtes genügen denn aber nicht selten blosse Vorschriften nicht, sondern es bedarf eigener und hierzu bestimmter Anstalten. Die schwierige Aufgabe der Politik, von welcher oben die Rede war, besteht nun eben darin, die Gränzlinien für zwei einander sich begegnende Principien an der rechten Stelle zu ziehen und die nöthigen Anstalten zu gleicher Zeit wirksam und möglichst wenig beschwerlich einzurichten.

Die doppelte Nothwendigkeit der Ausbildung und der verständigen Ergänzung ist denn nun auch schon längst erkannt worden, und es fehlt in allen Abschnitten der Geschichte nicht an Versuchen, ihr gerecht zu werden. Es sei jedoch vor Allem erst eine berichtigende Bemerkung gemacht. — Man pflegt die Staatsformen, in welchen Einrichtungen zur Verhütung einer Uebertreibung des Grundgedankens bestehen, «gemischte» zu nennen; diess ist jedoch ganz verkehrt und verleitet zu falscher Auffassung der Aufgabe. Es gibt allerdings gemischte Staatsarten; allein diese haben eine wesentlich andere Bedeutung. Eine gemischte Verfassung besteht nämlich entweder da, wo man — im Zweifel zur Beendigung eines langen und unentschieden gebliebenen Kampfes unter verschiedenen Parteien oder Bestandtheilen des Volkes — eine Funktion der Staatsgewalt selbstständig dem einen Elemente, eine andere einem zweiten, und vielleicht einem dritten übertragen ist, so zwar, dass jedes in seinem Kreise zu handeln befugt, aber keines in die Zuständigkeit der übrigen einzugreifen berechtigt ist. Oder aber mag von Mischung gesprochen werden, wo die mit der Ausübung der Staatsgewalt beauftragte moralische Person aus zwei wesentlich verschiedenen Bestandtheilen zusammengesetzt ist, welche aber zusammen ein formelles ungetrenntes Ganzes bilden. Italiänische und deutsche Städte des Mittelalters bieten Beispiele der ersten, Theokratieen mit Laienfürsten für die weltlichen Angelegenheiten, Fälle der zweiten Art dar. In wie ferne solche Spaltungen, beziehungsweise Zusammensetzungen, ihren Zweck erfüllen oder nur Form eines Waffenstillstandes sind, welcher die Keime neuer Zerwürfnisse in sich trägt, ist eine hier nicht weiter zu besprechende Frage; wohl aber leuchtet ein, dass es ein von dieser Ordnung des Staates ganz verschiedener Gedanke ist, wenn die einer und derselben, physischen oder moralischen, Person übertragene Fülle der Staatsgewalt durch irgend eine verfassungsmässige Anstalt verhindert werden soll, ihre Macht auf eine schädliche Weise anzuwenden oder über die Gebühr auszudehnen. Hier ist von einer Mischung verschiedenartiger Bestandtheile zur Bildung eines Inhabers der obersten Gewalt keine Rede, dieser ist vielmehr die einheitliche Folge eines einzigen Principes; sondern es soll nur eine Schranke

gezogen werden gegen seinen Irrthum oder üblen Willen. Man mag sie somit wohl «beschränkte» Regierungen nennen, nicht aber «gemischte.»

Solcher Beschränkungen sind denn nun, wie gesagt, schon manche ersonnen worden, und einige derselben sind selbst in so grosser Ausdehnung eingeführt worden oder noch vorhanden, dass sie eine weltgeschichtliche Bedeutung haben. — Diess ist vor Allem in den Monarchieen der Fall, und zwar aus leicht begreiflichen Gründen. Wo die gesammte Staatsgewalt in den Händen eines einzelnen Menschen ruht, ist eine übertriebene oder falsche Anwendung in besonderem Grade zu fürchten. Vergötterung der eigenen Person, Irrthümer im Denken, Unkenntniss der Thatsachen, Ehrgeiz, Eitelkeit, selbstische Leidenschaften aller Art, Ideosynkrasieen u. s. w. können unmittelbar zu einer falschen Anwendung der Macht und dadurch zu schwerem Unheile führen, wenn der Entschluss nur von einem Einzelnen gefasst zu werden braucht, dem Entschlusse aber alsbald die Ausführung folgt. Namentlich wird der Wille des Regenten gar leicht den natürlichen oder verbrieften, Rechten der Unterthanen gefährlich sein, wenn dieselben dem Vollzuge seines Willens im Wege stehen. Ihr Schutz ist es denn auch vorzugsweise der Zweck der Anstalten, welche dem persönlichem Willen des Monarchen und der im Dienste desselben stehenden vollen Staatsgewalt eine bestimmte Gränze ziehen, dieselbe in nützlichen und gesetzlichen Bahnen erhalten sollen; so also der Zweck der Vertheidigung durch einen Justiza mayor, der Beschränkung durch die gegliederten Stände des Mittelalters, der kunstreichern und umfassendern Zuständigkeit der Volksvertretungen der Neuzeit. — Aber auch in andern Staatsformen, als in der Monarchie, sind Anstalten zu gleichem Zwecke getroffen worden. Es sollten die Volkstribune die Rechte der Plebs gegen Uebertreibungen der aristokratischen Richtung des Senates sicher stellen. In Patriarchieen hat das Stammeshaupt bei besonders wichtigen Anlässen die Aeltesten zu versammeln und ihren Rath zu hören, damit sein individueller Wille nicht zu weit gehe. In Theokratieen mag ein Concilium als ein stärkerer und reinerer Ausfluss des göttlichen Willens über die Machtanwendung des gewöhnlichen einheitlichen Statthalters gesetzt sein. Selbst in Despotieen ist zuweilen der grundsätzlichen Willkührberechtigung des Herrschers durch die Stellung eines Kirchenhauptes ein, wenn auch nur unvollkommener, Damm gesetzt.

Nur in den Volksherrschaften hat man wenig an solche schützende Einrichtungen gedacht.

Was die reinen Demokratieen betrifft, so ist zwar etwa dafür gesorgt worden, dass der Volksversammlung nur vollkommen vorbereitete Angelegenheiten zur Entscheidung vorgelegt werden, sei es durch die Nothwendigkeit einer Vorberathung in einem Senate, sei es durch die Aufstellung von Staatsrednern, sei es endlich durch die Erschwerung der Anträge Einzelner; allein

eine eigentliche Beschränkung der Versammlung bestand doch kaum irgendwo. Die Gründe sind nicht schwer aufzufinden. Einmal war eine Beschränkung des Volkswillens durch eine selbstständige Berechtigung irgend einer Minderzahl schwer in erträgliche logische Uebereinstimmung zu bringen mit dem Grundsatze, dass eine Selbstbestimmung der Gesammtheit der freien Bürger die einzige natürlich erlaubte Quelle von Gesetz und Nöthigung sei. Sodann aber mochte es überflüssig dünken, die Rechte und Interessen des Volkes gegen dieses selbst in Schutz zu nehmen. Könnte doch von einem selbstbewussten Willen sich zu beeinträchtigen verständigerweise nicht die Rede sein, und man mochte voraussetzen, dass es an einer Kenntniss der Bedürfnisse da nicht fehlen werde, wo Jeder seine Meinung und sein Interesse unmittelbar geltend zu machen Recht und Gelegenheit habe. Ob diese Anschauungen richtig waren, und ob man nicht vielmehr trotz der inneren Schwierigkeiten und des vermeintlich geringeren Grades von Nothwendigkeit auch hier wohl daran gethan hätte, Schutzmittel für Rechte und Interessen aufzusuchen, ist freilich mehr als zweifelhaft. Die Geschichte wimmelt bekanntlich von Beispielen unüberlegter und ungerechter Beschlüsse durch Volksversammlungen, namentlich von Unterdrückungen einer Minderheit oder der Nichtbeachtung von Rechten Einzelner. Doch mag eine nähere Untersuchung hier füglich unterbleiben, da in der jetzigen Zeit die Zahl und Bedeutung der reinen Volksherrschaften so gar klein geworden ist.

Wohl aber ist die Frage näher ins Auge zu fassen in Betreff der itzt angenommenen und bereits so weit verbreiteten Form der Volksherrschaft, der repräsentativen Demokratie. Diese Staatsart ist in voller Wirksamkeit und voraussichtlich zu noch weit grösserer Ausdehnung über ganze Welttheile bestimmt. Wenn also auch hier ein Bedürfniss des Schutzes gegen die Staatsgewalt selbst vorliegt, demselben aber etwa bis itzt noch nicht gehörig abgeholfen ist, so kann es wenige Aufgaben des Staatsrechtes und der Staatskunst von gleicher Wichtigkeit geben.

Die Zustände in der repräsentativen Demokratie sind allerdings in so ferne wesentlich verschieden von denen der unmittelbaren Volksherrschaft, als in jener das Volk nicht selbst Beschlüsse fasst, also weder Gesetze gibt, Verträge schliesst, Krieg und Frieden bestimmt, den Staatshaushalt und die Abgaben feststellt u. s. w., (seltene Fälle eines Veto etwa abgerechnet;) noch auch selbst verwaltet. Zu den wesentlichsten Handlungen der Staatsgewalt sind Abgeordnete ausgewählt, welche theils in grösseren Versammlungen die allgemeinen und grundsätzlichen Angelegenheiten besorgen, bald in kleiner Anzahl oder auch wohl ganz einzein die laufenden Geschäfte erledigen. Liegt nun etwa schon in dieser Uebertragung der Gewalt von Allen auf wenige Auserwählte ein genügender Schutz gegen Missregierung, namentlich

gegen eine schädliche Uebertreibung des demokratischen Princips, so dass anderweitige Anstalten überflüssig werden?

Unzweifelhaft ist es ein Vortheil, dass die verschiedenen Arten von Stellvertretern des souveränen Volkes nicht aus eigenem Rechte handeln, sondern nur eine übertragene Gewalt und eine durch die Verfassung genau begränzte Zuständigkeit haben. Viele Rechts- und Interesseverletzungen, und unter diesen denn auch solche, welche aus einer schädlichen Ausdehnung des Volkswillens entstehen könnten, sind ihnen somit rechtlich und formell unmöglich, wenn die Verfassung verständige Vorschriften enthält. Ein anderer Schutzgrund ist die persönliche Verantwortlichkeit, welcher wenigstens die mit der Verwaltung beauftragten Erwählten des Volkes unterworfen sind, und welche denn doch immer, wenn man auch ihre Wirksamkeit nicht allzu hoch anschlagen kann, die Unterlassung von Gewaltmissbrauch räthlich macht. So lange also die Gesetze nicht schon selbst eine schlechte Richtung erhalten haben, z. B. auf eine ungerechte Unterdrückung von Minoritäten ausgehen, ist die Verwaltung weniger zu fürchten, wenn auch deren Inhaber üblen Sinnes wären. Endlich mag es immerhin als ein Sicherungsgrund betrachtet werden, dass die entscheidende Behörde keine zahlreiche Menge ist, welche sich, aus psychologisch wohl zu begreifenden Ursachen, schon durch die Aufregung, welche Zahl, Lärmen und Bewegung verursachen, zu leidenschaftlichen, unüberlegten und selbst schreiend ungerechten Beschlüssen hinreissen lassen kann, sondern eine weit kleinere Versammlung von höchstens einigen Hunderten, und dass bei der Verwaltung sogar ganz Wenige handeln, vielleicht nur ein Einzelner. Auch darf immerhin angenommen werden, dass unter den aus dem gesammten Volke Gewählten viele besonnene und gewissenhafte Männer sind, welche die ihnen anvertraute Gewalt nur zu gesetzlichen und vernünftigen Maassregeln anzuwenden bemüht sind. Dennoch ist nicht zu verkennen, dass diesen günstigen Umständen zur Abwendung möglichen Uebels auch bedrohliche Verhältnisse zur Seite stehen. Einmal nämlich werden die sämmtlichen Stellvertreter des Volkes, die für die Gesetzgebung bestimmten sowohl als die zur Verwaltung berufenen, von der Mehrheit gewählt und hängen hinsichtlich ihrer ganzen staatlichen Laufbahn, z. B. der Wiedererwählung, von dieser Mehrheit ab. Sie sind also gedrängt, im Sinne derselben zu handeln, was dann zu unüberlegtem und leidenschaftlichem Benehmen, zu offenbarem Missbrauche der Gewalt, besonders zu rücksichtslosen Verletzungen der Minderheiten oder zur Beseitigung stabiler, von der augenblicklichen Richtung des Windes unabhängiger Einrichtungen führen kann, wenn der Volkssinn entschieden dahin neigt. Sodann darf der grosse Einfluss nicht übersehen werden, welchen die Presse in dieser Staatsform übt. Da diese nun aber überall das vorzugsweise empfiehlt, was gerne gehört wird, und da die Menge immer

gerne hört, wenn sie wegen ihrer Einsicht gelobt und wenn die augenblickliche Strömung ihrer Wünsche als berechtigt und weise dargestellt wird: so sind im Ganzen keine Ermahnungen zur Selbstbeschränkung und zur Aufrechthaltung beschwerlich gewordener Einrichtungen zu erwarten, sondern vielmehr Aufforderungen zur rücksichtslosen Durchsetzung des Willens der Mehrheit. Ferner mag, ohne jede künstliche Aufstachlung, das Volk in der Lust, auch unmittelbar zu handeln, sich selbst Entscheidungen vorbehalten, welche zweckmässiger im kleineren Kreise erwogen und abgemacht würden, z. B. Aemterbesetzungen oder ein Veto bei gewöhnlichen Gesetzen. Endlich kann das unzweifelhaft dem Volke grundsätzlich zustehende Recht, Veränderungen mit der Verfassung vorzunehmen, allzuhäufig und ohne dringende Gründe ausgeübt und dadurch der Sinn für feste Ordnung und eines über dem Willen des Einzelnen stehenden höheren Gebotes noch mehr geschwächt werden, als schon an sich die Folge der ganzen Staatsform ist.

Leicht ist es nun möglich, dass die üblen Seiten des Zustandes überwiegen; ja es lassen die menschlichen Leidenschaften und Schwächen regelmässig den Sieg derselben erwarten. Es liegt im Wesen der repräsentativen Demokratieen nicht nur keine genügende Sicherheit gegen einen gewaltthätigen Missbrauch der Gewalt durch deren Inhaber, nämlich durch die Mehrheit, sondern es besteht sogar ein besonderer äusserer und innerer Anreiz zu solcher Handlungsweise. Da aber auf die Dauer der Wille der Mehrheit unaufhaltsam Gesetz wird, so wäre es thörigt, nicht auch ein wirkliches Eintreten von Uebelständen zu erwarten. Diess aber ist um so schlimmer, als sich haltbare Schranken selbstredend dagegen nicht aufstellen lassen. Selbst auch wenn sich Einrichtungen ersinnen liessen, welcher einer Uebertreibung der demokratischen Gelüste Einhalt zu thun im Stande wären, (und es sind solche Einrichtungen noch nirgends getroffen worden,) so würden dieselben gerade dann nichts nützen, wenn man ihrer am bedürftigsten wäre, nämlich gegen eine stürmische Aufregung der Volksleidenschaft. Hat es ja die Menge einfach in ihrer Gewalt, die Verfassung in jedem Augenblicke nach ihrem Belieben zu ändern, mit dieser dann aber auch die bestehenden gesetzlichen Hindernisse ihrer Willkühr. Offenbar sind nur zwei Umstände, welche möglicherweise von dem Betreten falscher Wege oder wenigstens von dem Beharren in solchen abhalten könnten: besonnene auf Kenntniss des Menschen gestützte Mässigung der Mehrheit des Volkes, und schlimme Erfahrungen. Leider ist aber in beiden Beziehungen nicht viel zu hoffen. Eine solche staatsmännische Mässigung mag die Eigenschaft der wenigen höher Gebildeten sein; allein von der Masse der Menschen ist sie nicht zu erwarten, wenigstens nicht auf die Dauer. Schlimme Erfahrungen sind zwar fühlbarer als theoretische Lehren der Staatsweisheit, und allen zugänglich; allein theils frägt es

sich, ob die unliebsamen Wirkungen mit Selbsterkenntniss auf die eigenen Fehler als auf die Ursachen zurückgeführt und nicht vielmehr die Gründe der Uebel ganz wo anders gesucht werden; theils wird bekanntlich auch die Erfahrung wieder vergessen, besonders von einem jüngeren Geschlechte. Auch hindert Erfahrung in dem einen Punkte keineswegs ein Verfallen in ähnliche Fehler in einem andern.

Dass dieser wichtige Gegenstand verhältnissmässig noch wenige Beachtung erhalten hat und auch in der Wissenschaft kaum der Erörterung werth gefunden worden ist, rührt ohne Zweifel hauptsächlich von der noch kurzen Dauer der repräsentativen Demokratie her. Die Folgen eines staatlichen Gedankens entwickeln sich nur allmählig im Leben, und namentlich kommen fehlerhafte Uebertreibungen erst dann zu Tage, wenn die ursprünglichen Absichten mehr und mehr in Vergessenheit gerathen sind. Bei der Verwandlung monarchischer Einrichtungen in eine repräsentative Demokratie begnügt man sich anfänglich mit dem Siege des neuen Grundsatzes und mit den nöthigsten zu seiner äusseren Darstellung erforderlichen Organisation. Die ganze Generation, welche sich von der fürstlichen Herrschaft losreist, ist noch, ihrer selbst vielleicht unbewusst, gesättigt mit monarchischen Gewohnheiten und wagt sich nur scheu in den neuen Zustand, obgleich sie denselben grundsätzlich will und herbeigeführt hat. Erst nachfolgende Geschlechter, schon aufgewachsen im Gefühle grösserer Ungebundenheit und mit gesellschaftlicher Ungleichheit durch eigene Erfahrung gar nicht mehr bekannt, fangen an Schlüsse zu ziehen, welche zuerst noch höchst gewagt, vielleicht ganz widersinnig erschienen wären. Sie werden immer demokratischer. Sehr deutlich kann man diesen Gang der Dinge verfolgen in dem Hauptsitze der Staatsform, in den Vereinigten Staaten. Wie sehr hingen noch die grossen Gründer der Republick an einem vollen Maasse von Staatsgewalt; wie aristokratisch waren sie, wenigstens verhältnissmässig; und wie gemässigt musste die ganze Bevölkerung noch sein, um die ihr zur Annahme vorgeschlagenen Einrichtungen, namentlich die des Bundes, gutheissen zu können! Niemand glaubt wohl, dass es itzt noch möglich wäre, ein einheitliches Haupt der Regierung mit so weit ausgedehnten Rechten, einen Senat mit so selbstständigen Befugnissen, einen von allem populärem Einflusse ganz frei gehaltenen obersten Gerichtshof durchzusetzen. Langsam und stückweise aber unaufhaltsam hat sich der ganze Geist des Volkes in allen seinen Schichten geändert, gleichsam auf einer schiefen Fläche zu stärker ausgeprägten demokratischen Auffassungen und Einrichtungen hingleitend. Auf die Washington und Hamilton kamen die Jefferson, und diesen folgten mit der Zeit die Jackson und Pierce, alle aber als bezeichnende Ausdrücke des allgemeinen Volkssinnes. Die Föderalisten sind von den Demokraten besiegt worden, gegen diese haben sich Nullifiers und Knownothings aufgelehnt. Durch

diese Veränderungen sind aber Fragen, welche in früheren Jahren noch gar keinen Gegenstand, jeden Falles keine Dringlichkeit hatten, immer näher herangetreten, und Erörterungen sind von unmittelbarer Bedeutung für das Leben geworden, welche als ganz überflüssig früher Niemanden angezogen hätten, daher denn auch unterblieben. Es liegen itzt Gefahren klar vor Augen, deren Möglichkeit noch vor einem halben Jahrhundert kein Scharfsinn ahnen konnte.

Unter diesen Umständen ist eine nähere Beachtung des Ganges der Dinge in den Vereinigten Staaten von der grössten Wichtigkeit; und zwar nicht blos für den praktischen Staatsmann, damit er eine sichere Grundlage zur Beurtheilung der wahrscheinlichen künftigen Politik des jungen Riesenreiches gewinne, sondern auch als Stoff für die Wissenschaft. Diese muss sich die Aufgabe setzen, sämmtliche Seiten der Staatsform zu erkunden, welche eine so mächtige Gegenwart und eine so grosse Zukunft hat. Der fromme Glauben, dass hier das wahre Ideal des menschlichen Zusammenlebens erreicht, die repräsentative Demokratie dem allgemeinen Loose der menschlichen Werke, der Unvollkommenheit, entgangen sei, ist allzu naiv, als dass er in den Gebieten des geordneten Denkens und des Wissens herrschen könnte. Hat er doch selbst in den Anschauungen der Menge bedeutende Einbusse erlitten, wenn ihr auch die eigentliche Ursachen nicht klar erkannt sein mögen.

Dass hier genaue Betrachtung der Thatsachen allgemeinen Lehrsätzen und Besserungsvorschlägen vorangehen muss, versteht sich von selbst. Man muss den wahren Stand der Dinge kennen, sonst läuft man Gefahr, einer Seits mit Windmühlen zu fechten, anderer Seits Schutzmauern aus Kartenpapier zu errichten. Zu einer solchen Kenntniss der Thatsachen fehlt es aber nicht an Mitteln, wenn man sie nur gebrauchen will.

Das erste Verhalten des europäischen Staatsmannes und Staatsgelehrten zu dem öffentlichen Rechte der transatlantischen Freistaaten war allerdings nur das der Neugierde. Man war begierig zu sehen, durch welcherlei Einrichtungen dieser neue Zustand der Dinge wirklich ins Leben eingeführt und in regelmässige Wirksamkeit gesetzt werden wolle. Hierzu bedurfte es aber nur einer allgemeinen Bekanntschaft mit den gesetzlichen Bestimmungen des Bundes und der Bundesstaaten; und zwar mochte man sich begnügen mit dem Texte der Verfassungsurkunden und höchstens einiger der hauptsächlichsten Gesetze. Eine wissenschaftliche Bearbeitung bestand in der ersten Zeit, wie begreiflich, noch nicht, etwa mit Ausnahme des zur Empfehlung der vorgeschlagenen Bundesverfassung bestimmten «Federalisten», (allerdings in seiner Art eines Werkes ersten Ranges;) und auch die geschichtliche Entwickelung der einzelnen Sätze war noch sehr dürftig. Schlüsse für eigenes Verhalten brauchte man ohnedem keine aus seinem Wissen zu

ziehen. Hatten die in Amerika aufgestellten Grundsätze und Anstalten wirklich Bestand und Fortgang, so war es um so besser für die zunächst Betheiligten; das Gedeihen des noch in den ersten Anfängen begriffenen Landes und seiner Einrichtungen hatte aber keine weitere Bedeutung für Europa, als eine rein menschliche, höchstens eine gewerbliche. Selbst die demokratisch und republikanisch Gesinnten diesseits des Weltmeeres zogen ihre Grundsätze nicht aus den amerikanischen Vorgängen, sondern aus den wesentlich verschiedenen Lehren Rousseau's und seiner Schule.

Das zweite Stadium des Verhaltens war ein literarisches. Die Einrichtungen in den Vereinigten Staaten behielten nicht nur Bestand, sondern sie befestigten sich, dehnten und bildeten sich aus. Es entstanden immer neue Staaten mit gleichen Grundsätzen und Einrichtungen; die Gesetzessammlungen schwollen an; die Berichte über die gerichtlichen Entscheidungen fingen an Hunderte von Bänden zu füllen. Ein löblicher Eifer Einzelner und freigebige Unterstützung der Bundesgewalten förderte die geschichtlichen Quellen reichlich zu Tage. Endlich traten selbst bemerkenswerthe Schriftsteller im Staatsrechte auf. Der Föderalist stand nicht mehr allein; sondern neben ihm traten ein Marshall, Kent, Story, um von den Geistern zweiten Ranges nicht zu reden. Es war natürlich, dass man sich diesen neuen Erscheinungen zuwendete; und es dürfen sich die Amerikaner in der That nicht über eine verzögerte oder widerwillige Zulassung ihrer Koryphäen in die Gesellschaft der europäischen Geistesaristokratie beklagen. — Das Interesse an diesen Schriften war jedoch, wie gesagt, zunächst nur ein literargeschichtliches; der behandelte Stoff selbst lag noch ferne und wurde auch, gestehen wir es nur aufrichtig, nicht genügend verstanden. Man beruhigte sich dabei, dass die amerikanischen Einrichtungen in der That Lebenskraft haben, und dass sie, so gut wie die Gestaltungen der alten Welt, Stoff zu wissenschaftlicher und feinerer Ausbildung enthalten. Ob und welchen Einfluss diese Zustände auf uns selbst haben könnten, welcher Geist überhaupt die Formen belebe, gebrauche und missbrauche, kam nicht weiter in Betracht. Allerdings wurde das Land zusehends mächtiger; allein sein ganzes Leben und Trachten bewegte sich noch im eigenen unmittelbaren Kreise; und es schien ziemlich gleichgültig, dass die Anschauungen und Handlungen der Vereinigten Staaten in ihren auswärtigen Beziehungen nicht selten eigenthümlich waren und von den feststehenden Sätzen des europäischen Völkerrechtes abwichen. Die staatsrechtlichen Einrichtungen hatten wenigen Anklang und waren höchstens bei Einzelnen im Verhältnisse einer unschuldigen, fast poetischen Liebhaberei. Selbst die unruhigsten und zu den gewaltsamsten Neuerungen geneigten Köpfe beschäftigten sich in jener Zeit nur mit den, freilich weit genug hinausgerückten, Gränzen der Volksvertretung in der Monarchie. Die spanische Cortes-Verfassung lag ihnen weit eher im Sinne,

als die Einrichtungen der Vereinigten Staaten. Davon war vollends gar keine Rede, dass man die in dem Geiste, mit welchem das amerikanische Volk selbst seine staatlichen Einrichtungen betrachtete und handhabte, allmählig eintretende Veränderungen scharf in's Auge gefasst und aus dieser Thatsache die entsprechenden Schlüsse für praktisches Handeln oder für wissenschaftliche Auffassung gezogen hätte. Fand sich auch wohl unter den wenigen tiefer Eingehenden mehr Theilnahme für die Föderalisten als für ihre Nachfolger und Besieger, die Demokraten, und billigte man die von den Ersteren ausgegangene Handhabung der einzelnen Bestimmungen der Bundesgesetzgebung mehr, als die spätere Auffassung: so ging doch Alles nicht über die unmittelbare theoretische Kritik hinaus.

Itzt freilich hat sich der Stand der Sache sehr verändert, und zwar nach mehreren Seiten hin. Die amerikanischen Dinge sind uns weit näher getreten und reicher Stoff für ernste politische Beachtung und für neue wissenschaftliche Erwägungen geworden. — Einmal haben die Vereinigten Staaten Riesenschritte gemacht in Beziehung auf Ausdehnung des Gebietes, der Bevölkerung, des Reichthums, kurz aller Bestandtheile einer grossen Macht. Welches immer die mehrfachen und zusammengesetzten Ursachen der wunderbaren Erscheinung sein mögen: Thatsache bleibt, dass das Land, welches die älteren des lebenden Geschlechts in ihrer Jugend noch als eine kaum von sparsamen Gesittigungsflecken unterbrochene Wildniss betrachten durften, bereits eines der mächtigsten Reiche der Welt ist, das sich kaum mehr mit dem Besitze eines halben Welttheiles begnügt; und höchst wahrscheinlich ist es, dass diese Grösse und diese Lust zum Weitergreifen auch ferner in demselben geometrischen Verhältnisse fortwachsen wird, wie in den letzten Jahrzehnten. Schon itzt ist dadurch die politische und völkerrechtliche Stellung Europa's thatsächlich eine ganz andere geworden in seinen auswärtigen Beziehungen, und zwar nicht etwa bloss in Amerika selbst, sondern auch in der Inselwelt und in den grossen ostasiatischen Reichen. Und kein Verständiger kann bezweifeln, dass in, vielleicht kurzer, Zukunft der Einfluss der Vereinigten Staaten in noch ganz anderem Maasse die europäischen Interessen und Gewohnheiten berühren und durchkreuzen wird, wohl in Europa selbst. An Neigung, Selbstvertrauen und Rücksichtslosigkeit fehlt es den Amerikanern wahrlich nicht; und die Macht wächst ihnen stündlich mehr in die Hand. Diess aber ist von um so grösserer Bedeutung, weil die Regierung der Vereinigten Staaten immer entschiedener fortfährt, eigene Grundsätze über völkerrechtliche Verhältnisse aufzustellen und dieselben mit der ungeschliffenen Keckheit zu handhaben, welche dort zu Lande Sitte ist, und jeden Falles zur Volksbeliebtheit verhilft. — Von noch grösserer Bedeutung aber ist sodann die weit verbreitete Theilnahme, welche die inneren staatsrechtlichen Einrichtungen der ameri-

kanischen Freistaaten in Europa gefunden haben. Es ist hier nicht der Ort, darüber Untersuchungen anzustellen, wer die Schuld trägt, aber unbestreitbar ist die Thatsache, dass eine grosse Anzahl von Menschen nicht mehr hofft, dass die von ihnen als ihr Recht betrachteten Verbesserungen der staatsbürgerlichen und der wirthschaftlichen Zustände durch Veränderungen in den Fürstenthümern zu erreichen seien. Unzählige sind durch das, nicht zu läugnende und auch auf diesen Blättern besprochene, Fehlschlagen der constitutionellen Einrichtungen völlig abgewendet worden von dieser Möglichkeit der Herbeiführung einer bessern Zukunft. Ein bedeutender Theil der Missvergnügten, und es ist noch der gemässigtere und vernünftigere, hat seinen Blick den amerikanischen Staatsformen zugewendet, und je weiter die Thatsachen entlegen sind und je mehr sie sich also in ihren Einzelheiten der Einsicht entziehen, je leichter das Unbekannte für vortrefflich genommen wird, je bunter die Vortheile eines noch neuen Landes zusammengeworfen werden mit den Folgen der neuen Staatseinrichtungen desselben: desto fester ist der Glaube an amerikanisches öffentliches Recht, als an eine Panacee für alle menschlichen Uebel in Gesellschaft und Staat. Die grosse und weit verbreitete Partei, welche diese Anschauungen hegt, zieht sich zurück oder drängt vor, je nach den Verhältnissen des Augenblickes und nach der augenblicklichen Macht der Regierungen; sie ist in sich noch manchfach unklar und mag Bestandtheile in ihrem Schoosse haben, welche sich noch sondern können; sie wird selbst bald durchkreuzt und befeindet, bald gefördert und vorgeschoben durch noch weit Unzufriedenere und mit ganz anderen Umsturzplanen Schwangere; es mag noch Manches zwischen die Wünsche und die Erfüllung kommen: allein eine höchst beachtenswerthe Erscheinung ist jeden Falles das Vorhandensein einer solchen Theilnahme an fremden republikanischen Einrichtungen in Mitte der europäischen Monarchieen, und sie hat eine genaue Kenntniss dieser Staatsform zum dringenden Bedürfnisse für den Staatsmann gemacht. — Nicht aber eines Beweises bedarf es erst, dass durch diese Umstände auch für die Wissenschaft eine neue Aufgabe erwachsen ist. Sie kann sich nicht mehr begnügen mit einer blosen Einreihung der repräsentativen Demokratie in das System der Staatsgattungen und Staatsarten, sondern sie muss auch das innere Leben und die Entwicklung der Folgen derselben erforschen. Wenn dieselbe ein so mächtiges Wort in den allgemeinen Völkerverhältnissen mitzusprechen anfängt, und wenn sie das unverholene Ziel weit verbreiteter Wünsche ist, so reicht eine Darstellung der äusseren Einrichtungen und eine Untersuchung der rechtlichen Schlussfolgerungen für diese oder jene einzelne Frage in den Vereinigten Staaten selbst nicht mehr aus; sondern es müssen auch die Vortheile und Fehler der ganzen Einrichtung, die richtigen und die falschen Bestandtheile des Gedankens an sich mit scharfem

Blicke und mit genügenden geschichtlichen Kenntnissen erforscht und dargelegt werden. Wir müssen wissen, welcher Geist diese Organisation belebt, welche Triebfedern sie bewegt und welche innere Entwicklung die leitenden Grundsätze haben. Vor Allem ist zu untersuchen, welche Neigungen zu schädlicher Weiterentwicklung und zur Uebertreibung etwa bestehen, von welchen Folgen dieselben bereits sind und welche sie für künftig in Aussicht stellen. Nur dann kann von einer richtigen Beurtheilung der Sachlage und von einer rechtzeitigen und eindringlichen Warnung, vielleicht von Verbesserungsvorschlägen die Rede sein. Es ist, wie die Dinge itzt liegen, von geringerer Wichtigkeit für uns, genau zu wissen, auf welche Weise der Präsident gewählt wird, als die Einflüsse zu kennen, unter welchen er naturgemäss steht; und weniger bekümmert uns die Ausdehnung der staatsbürgerlichen Rechte des einzelnen Amerikaners, als der Geist, welcher der ganzen Staatsthätigkeit durch das demokratische Princip eingehaucht wird, und welcher somit auch in Europa sich geltend machen würde, wenn amerikanische Verfassungsformen je gültiges Recht werden sollten. Wir haben zu untersuchen, welche Kräfte in dem gigantisch aufstrebenden Bundesstaate die bestimmenden sind, welche Formen des Handelns sich dieselben bereits geschaffen haben und weiter zu schaffen bemühen, und in welchen Richtungen sie bis jetzt gewirkt haben. Daraus mögen wir dann abnehmen, wie sich diese Kräfte zu uns und zu unserer Weltstellung, so wie zu unserer staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung und Gewohnheit verhalten werden.

Glücklicher Weise ist dieses Studium der amerikanischen staatlichen Zustände verhältnissmässig leicht. Einer Seits kann hier nach der ganzen Einrichtung kein Geheimniss sein. In dieser Volksherrschaft bewegt man sich auf offenem Markte; und in den vielen gesetzgebenden Versammlungen, in den Reden der Bewerber um die grossen Staatsämter, in den Programmen der Parteizusammenkünfte drängt sich Alles zu Tage. So sehr, dass die Hauptkunst nur darin besteht, nicht blosse Redeweisen für Wahrheit, prahlende Worte für Entschlüsse zu nehmen. Anderer Seits besteht der jetzige Zustand der Dinge lange genug, um die Wirkungen auch der tiefer liegenden Ursachen allmählig bemerkbar zu machen. Wenn es in der ersten Zeit nach Einführung der neuen Bundes- und Staatsverfassungen nicht möglich war zu beurtheilen, welcher Grundsatz der Ausdruck eines wirklichen Bedürfnisses, welcher aber nur das Erzeugniss einer theoretischen Meinung sei; welche Einrichtung in der That Kraft haben werde, einen bestimmten Zustand etwa auch gegen die Neigungen der Menge zu erzwingen, und welche sich als hohle Formen erweisen oder ganz umgangen werden; welche Bestandtheile des geistigen und des stofflichen Volkslebens schliesslich die Herrschaft erhalten: so hat sich in diesen Beziehungen jetzt bereits Vieles aufgeklärt. Auch in der Entfernung kann einem aufmerksamen Beobachter die Richtung

der grossen Strömungen in dem staatlichen Leben Amerika's nicht entgehen.

Die der Wissenschaft auf solche Weise gesteckte Aufgabe kann freilich nicht mit einemmale vollständig gelöst werden. Dazu ist das Nachdenken Mehrerer und die Erörterung verschiedener Seiten erforderlich. Namentlich würden die räumlich gesteckten Grenzen weit überschritten werden, wollte hier der Versuch gemacht werden, die Entwickelung der staatlichen Zustände und Einrichtungen in den Vereinigten Staaten allseitig und geschichtlich darzustellen. Auch sind natürlich nicht alle diese Beziehungen von gleicher Bedeutung für das Ausland. Allein es kann im Nachfolgenden wenigstens der Punkt näher besprochen werden, welcher auch für die Verhältnisse Europa's von der höchsten Wichtigkeit ist, und dennoch das rechte Verständniss bei uns nicht zu finden pflegt, nämlich die stätige, aber unwiderstehliche und noch keineswegs bei ihren letzten Ergebnissen angelangte Weiterentwickelung des demokratischen Principes in den Vereinigten Staaten.

Es ist bereits oben angedeutet worden, dass der Gedanke der Volksherrschaft in den Vereinigten Staaten jetzt keineswegs mehr auf dieselbe Weise verstanden und gehandhabt wird, wie zur Zeit der Lostrennung von England und selbst der Gründung der jetzigen Bundesverfassung. Damals wurde allerdings die repräsentative Demokratie als diejenige Staatsform aufgefasst, in welcher nicht nur der Staat, seine Gewalt und seine Form lediglich in dem Willen des Volkes begründet sei, sondern auch die Leitung der öffentlichen Angelegenheiten nur im Sinne des Volkes und mit Verantwortwortlichkeit gegen dasselbe zu geschehen habe. Zum Volke, in diesem staatsrechtlichen Sinne, wurde aber keineswegs jedes menschliche Individuum gezählt, sondern nur der vollkommene, selbstständige und bei dem Wohlergehen des Ganzen auch sachlich betheiligte Mann. Und als vereinbar mit dem Rechte des Volkes wurde es betrachtet, dass alle besonders schwierigen und eigenthümliche Kenntnisse erfordernden Geschäfte, somit im Zweifel alle die Gesammtheit und nicht blos die einzelnen Oertlichkeiten betreffenden Angelegenheiten, nicht vom Volke unmittelbar, sondern von eigens dazu bestimmten, nach ihrer Tauglichkeit ausgesuchten Männern besorgt werden. Namentlich erschien es als zulässig, dass alle Wahlen da, wo eine genaue Kenntniss von Personen und Sachen erforderlich sei, nur von den dazu Geeigneten vorgenommen werden; und wurde die Nothwendigkeit eingeräumt, das Recht und die Verfassung durch eigene Anstalten gegen die Willkühr und die Veränderlichkeit der Menge zu schützen. — Diese Auffassungen der grossen Staatsmänner des Befreiungskampfes und des gesammten Volkes, welches die Freiheit errungen hatte, sind nun aber längst verlassen, und es wird auf sie als auf beschränkte und fast unwürdige Halbheiten hinge-

blickt. Als vollberechtigtes und namentlich zu allen Wahlen befugtes Mitglied des Volkes ist jetzt jedes nicht durch einige wenige besondere Unfähigkeitsursachen ausgeschlossene Individuum anerkannt. Es wird für das Volk der grösstmögliche unmittelbare Antheil an die Staatsangelegenheiten verlangt und ihm eine ganz besondere, fast mysteriöse Befähigung zu guter Besorgung derselben zugeschrieben. Demgemäss wird dann die Wahl aller Beamten für das Volk selbst gefordert, eine möglichst kurze Amtszeit bei allen Stellen als Gebot des Rechtes und der Zweckmässigkeit dargestellt, und die Beseitigung aller Schranken, welche dem Willen der jeweiligen Mehrheit gesetzt sein könnten, als nothwendige Folge der Volksherrschaft angestrebt.

Es ist aber nicht etwa bei der Veränderung in der Theorie geblieben sondern schon mehrfach Hand an die Ausführung gelegt worden. Der neuen Auffassung der Demokratie ist bereits eine ganze Reihe von Staatseinrichtungen zum Opfer gefallen, welche die Gründer der amerikanischen Unabhängigkeit und inneren Freiheit für unerlässlich, und zwar eben zum Schutze einer vernünftigen und gesetzlichen Freiheit, erachtet hatten; und es kann keinem Zweifel unterliegen, dass auch noch weitere Forderungen allmählig werden gewährt werden, welche noch vor nicht langer Zeit als völlig sinnlos betrachtet worden wären. Schon werden, nachdem zu Anfang dieses Jahrhunderts in dem damals noch mehr als halbwilden Staat Ohio der Anfang gemacht wurde, in vollen zwei Drittheilen aller Staaten die Richter unmittelbar vom Volke gewählt, und zwar nur auf eine kurze Reihe von Jahren. Ebenso sind die allgemeinen Verwaltungsämter, welche sonst entweder von den Gouverneuren oder von den gesetzgebenden Versammlungen besetzt wurden, den allgemeinen Wahlen verfallen. Die Räthe, welche den Gouverneuren in manchen Staaten zur Seite gesetzt waren, zur Erstattung von Gutachten bei Begnadigungen oder Aemterbesetzungen, sind aufgehoben, damit die obersten Beamten ohne Rückhalt und Schirm der Verantwortlichkeit von Gehülfen persönlich vollkommen blossstehen. Zu den Abstimmungen werden auch Solche zugelassen, welche an den Staat mit keiner Art von sachlichem Bande, oft kaum mit einem vorangehenden Aufenthalte, geknüpft sind. Und die logische Entwickelung des allgemeinen Menschen- und Bürgerrechts ist schon bis zu ernstlichen Versuchen einer Ausdehnung aller activen und passiven politischen Rechte auf die Weiber gediehen. In diesem Geiste haben sich nicht nur die später in die Union eintretenden neuen Staaten Verfassungen gegeben, welche in wesentlichen Punkten von den älteren Mustern abwichen, und zwar je weiter abwichen, je später die Bildung des neuen Staates vor sich ging; sondern es sind auch die Verfassungen der meisten älteren Staaten in derselben Richtung abgeändert worden, zum Theile mehrere Male und dann in immer stärker aus-

gesprochenem demokratischem Sinne. Hier und da widersteht noch eine schwache Mehrzahl, wie z. B. in Massachusetts; allein es ist auf die Dauer kaum Sieg für sie zu erwarten. Allerdings geht die Bewegung zunächst in den einzelnen Staaten vor sich, und es ist an den Formen des Bundesstaates noch nichts geändert worden; allein es wäre ein grosser Irrthum, wenn man desshalb glaubte, es mache sich der neudemokratische Geist nicht auch in der Bundesregierung geltend. Abgesehen davon, dass auch diese, wie Alles in den Vereinigten Staaten, unbedingt unter der Herrschaft der öffentlichen Meinung steht, ist ein ganz unmittelbarer Einfluss dadurch gesichert, dass die Wahlen in die beiden Häuser des Congresses, mittelbar oder unmittelbar, durch die Gesetzgebung der einzelnen Staaten bestimmt werden. Nicht nur das Haus der Abgeordneten, sondern selbst der Senat hat dadurch bereits eine Stimmung erhalten, welche weit entfernt ist von dem Geiste in den ersten Jahrzehnten der Union, und von Jefferson an hat auch die Mehrzahl der Präsidenten die kurzsichtige und selbstische Politik verfolgt, dem demokratischen Strome zu folgen und möglichst die ihm entgegengestellten Dämme zu beseitigen, kurzer persönlicher Beliebtheit wegen.

Die Folgen dieser Veränderungen fangen an sehr sichtbar zu werden; und sie sind keineswegs erfreulicher Art. Es ist nur Eine Stimme darüber, dass die jetzt an der Spitze der Angelegenheiten stehenden Staatsmänner in geistiger und sittlicher Beziehung weit nicht an ihre Vorgänger hinanreichen. In den gesetzgebenden Versammlungen, mit Einschluss des Congresses, jedenfalls des Repräsentantenhauses, sitzen manche rohe und unfähige Menschen, deren Betragen nicht selten eine Schande für das Land ist, und deren Ruf in Beziehung auf Ehrlichkeit und Uneigennützigkeit sehr tief steht. Wer erinnert sich nicht an die niederträchtige Misshandlung des Senators Sumner durch einen anderen Senator in dem Saale selbst? Wer nicht an die scandalösen Prügelscenen unter Repräsentanten? Laut wird, selbst von Congressmitgliedern, geäussert, jede Bill lasse sich durchbringen, wenn nur Geld genug darauf verwendet werden wolle. Die Verschleuderung der Bundesgelder durch die Beamten und die Begünstigung des Betruges durch die zur Ueberwachung berufenen Volksvertreter ist ganz unglaublich. Durch die weite Ausdehnung des Wahlwesens und die Zulassung so vieler Ungeeigneter zur Theilnahme an den Wahlen ist eine höchst verderbliche Gattung von gewerbmässigen Politikern erzeugt worden, deren Einfluss gekauft oder abgekauft werden muss, und welchen nach einem Wahlsiege die öffentlichen Aemter als «Beute» zufallen. In keinem Lande der Welt hat das Recht eine kleinere Aussicht auf Sieg, wenn es mit einem grossen und von der Menge lebhaft ergriffenen Interesse zusammenstösst; und wie sehr diese Unsicherheit selbst in den Verhältnissen des täglichen Lebens durch die Wahlen der Richter auf kurze Fristen noch gesteigert werden wird, bedarf keines

Beweises. Schon jetzt wird von umsichtigen Männern (Beweise sind in den später näher zu besprechenden Verhandlungen der Versammlung von Massachusetts reichlich gegeben) offen anerkannt, dass die Ernennungen der Richter durch Volkswahl und auf kurze Zeit die Gerichte in Verfall und auf eine tiefere Stufe der Achtungswürdigkeit gebracht haben. Die Gemeindeverwaltungen mancher der grössten Städte, z. B. New-York's, sind in die Hände des Pöbels gefallen und in einem kaum glaublichen Grade schlecht. In den auswärtigen Verhältnissen der Vereinigten Staaten ist ein Uebermuth, eine Verachtung des Rechtes der Schwächern, ein Nachgeben der Staatsgewalt gegen ungerechte und unverständige Forderungen innerer Parteien entstanden, welche schon jetzt zu sehr tadelnswerthen Schritten geführt haben und noch weitere ähnliche in Aussicht stellen. Die neue amerikanische Demokratie ist in ihrem Verhalten zu andern Staaten ebenso empfindlich und anspruchsvoll, als sie ihrer Seits rücksichtslos und ungerecht ist; ihre Weigerung, die des Sklavenhandels verdächtigen Schiffe einer Untersuchung unterwerfen zu lassen, ihre offene Begünstigung des Freibeutergesindels, welches auf eigene Faust fremde schwache Staaten angreift und zu erobern sucht, ihre Zurückweisung der vom Pariser Congresse beschlossenen Aufhebung der Kaperei sind schmachvolle Handlungen.

Diess sind schlimme Zustände; und doppelt so, weil sie offenbar ihren Höhepunkt noch lange nicht erreicht haben. Einmal wird sich in den inneren Verhältnissen der Gedanke der Demokratie, wie er jetzt aufgefasst ist, noch weiter entwickeln, bis das Uebermaass der folgerichtig sich ergebenden Uebelstände zu einer Untersuchung der Richtigkeit des Ausgangspunktes und zur Einschlagung einer neuen Bahn nöthigt. Bis zu dieser Umkehr ist es aber aller menschlichen Wahrscheinlichkeit nach noch weit hin. Und dies zwar um so mehr, als in dem angeblich freiesten Lande der Welt eine Tyrannei der öffentlichen Meinung herrscht, welche gar keinen Widerspruch gegen die augenblickliche Strömung, keine Bekämpfung einer von der Menge angenommenen Ansicht duldet. Zweitens aber gewährt die beispiellose Zunahme der Macht der Vereinigten Staaten, welche ebenfalls noch lange andauern wird, den Tonangebern und Gewalthabern immer mehr die Mittel, ungerechte und antisociale Begehren der Menge durchzusetzen, dieser selbst aber eine immer grössere Meinung von sich und immer weitere Lust zu muthwilligem Missbrauche. Ob und wann aber eine Vereinigung der Verletzten und Bedrohten zu gemeinsamer Demüthigung eines solchen Geistes zu Stande kommen und welchen Erfolg sie haben wird, steht völlig dahin.

Sich einen klaren Begriff von diesem Fortschreiten ultra-demokratischer Gesinnung zu machen, ist sehr nothwendig, damit man nicht durch die sich gleich bleibende Phraseologie und durch bis itzt unveränderte Bundesverfassung über den wahren Zustand der Dinge getäuscht werden. Von Nutzen

hierzu ist natürlich die Lectüre guter und ehrlicher Schriften über die öffentlichen Zustände in den Vereinigten Staaten [1]); doch noch weit ungetrübter

---

1) In erster Reihe unter diesen Schriften stehen ohne Zweifel die geistreichen Erörterungen Calhoun's über die Regierung in einer Demokratie, (Works, Columb., 1852, Bd. I,) in welchen er ausführt, dass die Entscheidung der Fragen durch die Mehrheit zu völliger Rechtlosigkeit aller Minoritäten führe, und dass zur Abwendung dieses Uebels jeder Minderheit ein Veto gegen die Beschlüsse der Mehrheit eingeräumt werden müsse. Ob dieses Mittel das richtige ist, mag freilich sehr bezweifelt werden; auch kann ganz dahin gestellt bleiben, aus welchen, vielleicht unlöblichen, letzten Gründen diese Theorie aufgestellt wurde: höchst merkwürdig bleibt jeden Falles, dass ein so völlig im Leben stehender und mit den Zuständen seines Vaterlandes so genau vertrauter Staatsmann zu dieser Ansicht und zu einem so verzweifelten Rettungsmittel gekommen ist. Kaum irgendwo dürfte den in den Vereinigten Staaten allgemein angenommenen Anschauungen so entschieden entgegengetreten sein. Näheres s. in meiner Geschichte und Literatur der St.W., Bd. 1, S. 568 fg. — Als ein zweites sehr bemerkenswerthes Werk ist zu nennen: T. Lieber, On civil liberty and self-government. 2. ed. Philad., 1859. Der Verfasser hat bekanntlich den Vortheil, gründliche europäische Bildung und reiche Erfahrung zu verbinden mit langjährigem Aufenthalte in den Vereinigten Staaten, somit unbefangene höhere Ansicht zu vereinigen mit örtlicher Sachkenntniss. Dass er die staatlichen Dinge mehr vom Standpuncte der allgemeinen Gesittigung und nach den Erfahrungen des Lebens behandelt, als in der schulgemässen Art des Rechtsgelehrten, giebt seiner Darstellung eine ungewöhnliche Frische und bringt Seiten zu Tage, welche nicht in die Kategorieen des Letzteren passen. Vor Allem ist sein sittlicher Ernst und seine Achtung vor dem angeborenen Rechte wohlthuend. In dem vorliegenden Werke setzt er sich nun die Aufgabe, theils an und für sich, theils aber namentlich an dem Gegensatze vom englischen und französischen Freiheitsbegriffe nachzuweisen, welche Einrichtungen und Gewohnheiten erforderlich seien zur Herstellung und festen Begründung einer gesetzlichen bürgerlichen Freiheit. Hierbei wird denn die amerikanische Freiheit als eine unmittelbare Folge und Fortsetzung, aber auch als eine bedeutende Erweiterung der englischen Freiheit dargestellt. Als die wesentlichsten Einrichtungen und Grundsätze der englischen Freiheit sind aber genannt: das Geschwornengericht, die repräsentative Regierung, das Landrecht, (common law,) die Selbstbesteuerung, die Hochstellung des Gesetzes, die freie Gedankenäusserung, die Unterordnung der bewaffneten Macht unter die Gesetzgebung, u. s. w. Diesen sind denn als Erweiterungen der amerikanischen Freiheitseinrichtungen beigefügt: republikanische Bundesgestaltung, Trennung von Staat und Kirche, grössere Gleichheit der Bürger und Anerkennung grundsätzlicher staatsbürgerlicher Rechte, endlich im Allgemeinen ein demokratischerer Ton des ganzen Staatslebens. Der letztere — für den gegenwärtigen Zweck hauptsächlichste — Punct wird dann wieder in nachstehende Einzelnheiten zerlegt: in den Vereinigten Staaten ist überall Abstimmung durch Stimmzettel eingeführt; der ausübenden Gewalt steht das Recht nicht zu, die gesetzgebenden Versammlungen aufzulösen oder zu vertagen; die Zahl der Gliederstaaten des Bundes ist nicht geschlossen; und es werden Fremde unschwer in das Bürgerrecht aufgenommen, auch ist die Unlösbarkeit des Unterthanen-Verbandes nicht anerkannt; rückwirkende Gesetze (ex post facto laws) sind verboten; es bestehen schriftliche und in sich abgeschlossene Verfassungsurkunden; desshalb steht den gesetzgebenden Versammlungen keine Allgewalt zu und es haben die obersten Gerichte das Recht über die Verfassungsmässigkeit der Gesetze zu entscheiden. — Diese scharfsinnige Aufzeichnung ist sehr richtig und belehrend, und es mögen sich Solche, welche die Verschiedenheit der Staaten nur in Aeusserlichkeiten suchen, namentlich einen Freistaat alsbald finden, wo kein einzelner Mann an der Spitze steht, gar wohl das lange Verzeichniss von Einrichtungen, welche in ihrer Gesammtheit erst eine schon sehr freie Monarchie zu einer Demokratie machen, zu Herzen nehmen. Auch sind die Erörterungen über die einzelnen Gedanken und Anstalten, welche zusammen die englische Freiheit bilden und stützen, mit grosser Sachkenntniss und richtigem Urtheile abgefasst. Allein wir von unserem Standpuncte aus können doch nicht umhin zu bedauern, dass es nicht auch in dem Plane des Verfassers lag, bei dieser guten Gelegenheit die ganze und volle Wahrheit über den Zustand der amerikanischen Demokratie darzulegen. Theils sind manche Folgerungen, welche aus dem Begriffe der demokratischen Freiheit practisch gezogen werden, übergangen, obgleich sie eben so sehr als die angeführten, und wohl noch mehr als diese, den Unterschied mit den englischen Staatszuständen aufzeigen. So namentlich: die Ernennung der Beamten durch Volkswahlen, und zwar immer nur auf kurze Zeit; die Ausübung des Begnadigungsrechtes nach volksthümlichem Gefühle; die Beschränkung der Staatssorge für öffentlichen

und eindringlicher ist die unmittelbare Bekanntschaft mit den Thatsachen. Bei Schilderungen bricht sich leicht die Wahrheit in dem Medium der subjectiven Auffassung, und für einen Amerikaner ist es überdiess sehr schwürig, gerade in der fraglichen Richtung ungeschminkt zu sagen, was er denkt und fürchtet. Allerdings ist die Presse vollkommen frei und weder Gesetz noch polizeiliches Einschreiten hindern den Bürger in dem Vorbringen irgend einer Thatsache oder eines Urtheiles; allein ebenso bekannt ist auch, dass die allgemeine Unterwerfung der Meinungen und des äusseren Verhaltens unter dem Willen der Mehrheit eine Abweichung von dem allgemein Angenommenen nicht räthlich macht und kaum als erlaubt erscheinen lässt, und dass Alles, was einem Angriffe auf das Regierungsrecht und auf die Vortrefflichkeit des Volkes irgend ähnlich ist, als eine Sünde gegen den heiligen Geist gilt. Wer namentlich in staatlichen Dingen einen Einfluss zu haben oder eine Stellung einzunehmen wünscht, würde sich geradezu unmöglich machen, wenn er das Volk tadeln wollte, dass es sich zu viel zutraue, und er es darüber belehren würde, dass sein immer weiter gehendes unmittelbares Eingreifen in die öffentlichen Angelegenheiten von übeln Folgen sei. Man kann daher von Denen, welche es zunächst angeht und welche das Uebel auch gar wohl kennen, nur leise Andeutungen und mittelbare Vorschläge erwarten.

Um aber die wirklichen Thatsachen kennen zu lernen, bietet sich keine bessere Gelegenheit dar, als eine genaue Beschäftigung mit den Verhandlungen der zur Gründung neuer oder zur Veränderung älterer Verfassungen einberufenen Versammlungen (der Conventions). Hier werden der Natur der Sache nach die obersten Grundsätze scharf ausgesprochen; und in der Fest-

---

Unterricht auf die Volksschulen; die vollständige Unbekümmertheit des Staats um die Kirchen, damit aber die vollkommene Abhängigkeit der Geistlichen von der Laune der Menge. Theils und hauptsächlich aber bleiben die Uebertreibungen des Gedankens und die üblen Folgen, welche dieselbe offenkundig nach sich zieht, so wie überhaupt die Schattenseiten, welche die Demokratie schon an sich (wie jede andere menschliche Einrichtung) aufzuweisen hat, unbesprochen. Zwar führt der Verfasser scharfsinnig durch, dass der so oft gebrauchte und missbrauchte Spruch „Volks Stimme Gottes Stimme" unwahr nach allen Beziehungen ist; allein die unmittelbare und ins Einzelne gehende Anwendung auf die zunächst liegenden Verhältnisse erfolgt nicht. Wie wohlthätig wäre nun aber eine kräftige Schilderung von so einsichtiger Hand gewesen, da der schlimmste Feind des Amerikaners die thörigte und kenntnisslose Ueberschätzung seiner Einrichtungen ist, und er von den Bewerbern um seine Gunst unablässiger und schaamloser beschmeichelt wird, als je ein Herrscher von Höflingen. Doch, vielleicht folgt die bittere aber heilsame Arznei noch nach. — Endlich ist noch mit Auszeichnung der Abhandlungen zu erwähnen, welche Cornelis de Witt in der Revue des deux mondes (Jahrg. 1858 und 59) über Jefferson's Laufbahn und Wirksamkeit veröffentlicht hat. Mit einschneidender aber nicht unverdienter Schärfe werden hier die Ursachen und die Folgen der von diesem begabten aber grundsatzlosen Manne begonnenen Umwälzung in der Leitung der öffentlichen Angelegenheiten der V. St. hervorgehoben, und es lässt sich an der Schilderung nur vielleicht das aussetzen, dass dem persönlichen Verhalten Jefferson's ein zu grosser Einfluss auf die ultrademokratische Richtung zugeschrieben wird. Die Ursachen liegen tiefer, in dem Gedanken der Staatsform selbst, und Jefferson hatte nur die Schuld, aus falscher Sucht nach Volksgunst und aus Mangel an sittlichem Muthe die Schleussen geöffnet zu haben, durch welche seine Vorgänger den Strom gedämmt hatten.

stellung der einzelnen Einrichtungen zeigt sich der herrschende Geist ungehindert. Allerdings beziehen sich diese Verhandlungen nur auf innere Angelegenheiten, weil die einzelnen Gliederstaaten keine völkerrechtlichen Beziehungen haben; allein theils lässt sich doch auch aus ihnen ein Schluss auf die in den Vereinigten Staaten bestehende Auffassung der äusseren Verhältnisse machen, theils und hauptsächlich ist der Gang der Dinge im Innern schon an sich sehr wichtig. Wir sehen, zu welchen unerträglichen Folgerungen der falsche Ausgangspunkt mit logischer Nothwendigkeit führt.

Zum Belege des Gesagten mögen denn einige Verhandlungen dieser Art näher betrachtet werden; und es ist wohl nicht unrichtig gewählt, wenn zu diesem Zwecke einmal die Protocolle der Versammlung genommen werden, welche im Jahre 1849 für Californien eine Verfassung entwarf[1]), zweitens aber die Verhandlungen der im Jahre 1853 nach Boston zum Zwecke einer Veränderung der Verfassung von Massachusetts einberufenen Versammlung[2]). Jene bieten ein Beispiel, wie sich die im Schwange gehenden Grundsätze in der Durchschnittsbildung der amerikanischen Bevölkerung gestalten, und wie sich das daraus folgende Staatsideal auf dieser Gesittungsstufe zusammenbaut. Diese dagegen lassen sehen, wie sich hochgebildete Männer zu der neuen Entwickelung der Dinge verhalten, und wie überhaupt die Bewohner des gesittigsten Theiles von Nordamerika diese Lehren auffassen. Bezeichnend genug ist, dass sich in dem ersteren Falle gar keine Spur von Zweifeln oder gar Widerspruch äussert, und im Handumdrehen ein Staat auf dieser Grundlage errichtet wird; während in dem anderen noch die hartnäckigsten Kämpfe gegen jeden überdemokratischen Gedanken geliefert, und sogar schliesslich sich noch im Volke selbst eine, freilich nicht beträchtliche, Mehrheit findet, welche — belehrt und angeregt durch diese Geistesaristokratie — wenigstens für diesesmal noch die zu weit gehenden Aenderungsvorschläge verwirft.

Die Gründung des Staates Californien hatte im Vergleiche mit dem gewöhnlichen Vorschreiten in solchen Fällen das Eigenthümliche, dass das Land nicht zuerst als «Territorium» von den Vereinigten Staaten organisirt und verwaltet wurde, sondern der neue Staat unmittelbar und ohne Uebergang aus den atomistischen Bestandtheilen, welche allerlei Zufälle zusammengewürfelt hatten, entstand. Als nämlich die Vereinigten Staaten das bekanntlich kaum von einigen wenigen Menschen europäischer Abstammung bewohnte Land von Mexiko abgerissen hatten, besetzten sie es zunächst nur militärisch, bis ein Entschluss über die weitere Behandlung feststehe. Da

1) Report of the Debates of the Convention of California, on the formation of the State Constitution. In Sept. and Oct. 1849. By J. Ross Browne. Wash., 1850, 479 und XLVI S. gr. 8.
2) Official Report of the Debates and Proceedings in the State Convention assembled May 4. 1853 to revise and amend the Constitution of the Commonwealth of Massachusetts. Bost., 1853, 1—111, Imp. 8, zusammen 2631 S. in doppelten Columnen.

warf die Entdeckung des Goldreichthums plötzlich eine so grosse Menge von Menschen ans allen Theilen der Union und aller übrigen Herren Länder dahin, dass die nach dem Gesetze der V. St. zur Gründung eines eigenen Staates berechtigte Volkszahl alsbald weit überschritten war. Und wenn auch ein ziemlicher Theil dieser Bevölkerung ab- und zuströmte, so blieb doch immer ein so beträchtlicher Stock von wenigstens leidlich Ansässigen, dass die Union sich weigerte, erst noch eine Territorialregierung zu errichten, sondern dem militärischen Befehlshaber den Auftrag gab, die Einwohner alsbald zur Wahl einer Versammlung aufzufordern, welche eine Verfassung für den neuen Staat zu entwerfen und solche dem Volke zur Annahme vorzulegen hätte. Dies geschah denn auch, obgleich die Zustände noch so ungeordnet waren, dass selbst an eine regelmässige Vertheilung der zu wählenden Abgeordneten nach der Volkszahl keine Rede sein konnte, sondern man am Ende alle Diejenigen zuliess, welche sich mit irgend einem Mandate meldeten nnd ernstlich Zutritt verlangten; und obgleich die Bevölkerung ganz gerne erst eine Territorialregierung von Seiten der Union angenommen hätte, da ihr diese die Ausgabe und die Mühe einer eigenen Verwaltung erspart haben würde. Die Versammlung trat am 1. September 1849 in Monterey zusammen, damals einem ganz kleinen Orte, welcher nicht einmal eine Druckerpresse besass; am 13. October war die Verfassungsurkunde fertig zur Vorlage an das Volk [1]).

1) Der Gegenstand ist zwar zunächst hier nicht näher zu besprechen, doch mag es immerhin wenigstens im Vorbeigehen bemerkt sein, dass diese Gründung des californischen Staatez von entschiedener Wichtigkeit für eine vielerörterte Streitfrage der allgemeinen Staatslehre ist. Bekanntlich ist es von conservativen Staatsgelehrten schon häufig als eine vollkommene Unmöglichkeit dargestellt worden, dass ein Staat ohne alle vorgängige geschichtliche Ordnung lediglich durch Vertrag der Theilnehmer gegründet werden könne. Nur etwa Verbesserungen bereits bestehender Einrichtungen, meinen sie, mögen auf diese Weise vor sich gehen. Diese Behauptung wurde allerdings schon früher durch die Bildung der neuen Staaten im Westen der Vereinigten Staaten thatsächlich widerlegt; hier aber liegt dann ein ganz besonders bezeichnender Beweis der Möglichkeit einer solchen Staatsgründung vor. In Californien bestand, wie gesagt, amerikanischer Seits nicht einmal eine vorläufige Territorialregierung; die ohnedem kaum merklichen Spuren der mexikanischen Einrichtungen aber waren vollkommen vernichtet und wie Spreu vor dem Winde zerstoben. Es waren also thatsächlich auch nicht die ersten Anfänge eines Staatswesens vorhanden. Ein mit Staatsleben und Staatsbildung durchaus unzusammenhängender Zufall wehte aus der ganzen Welt ganz unverbundene, den verschiedensten Stämmen angehörige, unter sich ganz unbekannte Menschen zusammen; diese aber wählten auf den ersten Anstoss bewusst und ruhig aus ihrer Mitte Stellvertreter zur Bildung einer Verfassung, der Entwurf kam in kürzester Zeit zu Stande, und die Menge des Volkes entschied in freier Abstimmung über Annahme und Verwerfung. Man wende nicht ein, dass sich der Inhalt der Gesetze nur innerhalb einer bestimmten Gedankenreihe habe bewegen können, weil sonst der neue Staat nicht in die Union aufgenommen worden wäre; noch auch, dass bereits vorhandene Vorgänge als Muster gedient haben. Nicht diess ist die Frage; sondern ob es denkbar sei, dass ein noch gar nicht bestehender Staat durch freie Uebereinkunft Unverbundener aus Nichts geschaffen werden könne? Ob er dieser oder jener Gattung angehört, ist völlig gleichgültig; auch ändert es an der rechtlichen Bedeutung lediglich nichts, dass die den Vertrag Schliessenden gewisse gemeinsame Anschauungen haben. Letzteres muss unter allen Umständen vorausgesetzt werden, da sonst eine Uebereinstimmung der Willen nicht denkbar wäre. Natürlich soll durch die Hinweisung auf diesen Vorgang nicht gesagt sein, dass Staaten

Nichts kann bezeichnender sein, als die Zusammensetzung und die geistige Beschaffenheit dieser zur Gründung einer neuen repräsentativen demokratischen Verfassung bestimmten Versammlung. Sie bestand zum grossen Theile aus Einwanderern aus allen Theilen der Union; doch waren auch einzelne Fremde, namentlich einige spanische Eingeborene darunter [1]. Nicht ein einziger Mann in der ganzen Menge überragte die gewöhnliche Durchschnittsbildung, und die grosse Mehrzahl stand offenbar noch tief unter ihr. Die bei weitem Meisten waren junge Männer bis zu höchstens 40 Jahren, wie bei einer solchen abenteuernden Bevölkerung leicht begreiflich. In der parlamentarischen Behandlung von Geschäften waren sie jedoch hinreichend gewandt; und wenn auch keine Spur von feinerer Kenntniss war, so besassen sie doch genug Ueberlieferung und Uebung, um regelmässig im Geschäfte vorwärts zu kommen und leidliche Ordnung in der bunten Menge zu halten. In dieser Beziehung sowohl, als in der sachlichen Berathung, führten einige aus den älteren Staaten nach Californien versprengte Rechtsgelehrte, von offenbar sehr zweifelhafter Achtungswürdigkeit und zum Theile von einer wirklich belustigenden Unkenntniss, das grosse Wort. (So belehrt z. B. einer derselben die gläubige Versammlung, die Habeascorpus-Acte stehe schon in «First Justinian».) Von einer allgemeinen staatlichen Bildung, welche eine Vergleichung verschiedener Staatseinrichtungen oder auch nur ein klares Verständniss der amerikanischen demokratischen Auffassung möglich gemacht hätte, war nirgends die Rede. Die oben bereits bezeichneten Ansichten von Volksrechten waren die einzigen den Mitgliedern bekannten, und wurden auch von ihnen im besten Glauben und mit grosser Naivetät als die einzig möglichen gehandhabt. Von theoretischen Zweifeln wurden sie nicht geplagt, und über Principien waren sie gar nie im Streite, sondern höchstens über eine Anwendung; am häufigsten aber über rein praktische und zufällige Dinge, so über die Grösse der Taggelder, über die Abgrenzung der Wahlbezirke, über die Lage der Hauptstadt u. dgl. Von welcher Beschaffenheit diese Staatsgründer waren, ergibt sich namentlich auch daraus sehr bezeichnend, dass die wenigen Spanier in der Versamm-

---

nur auf diese Weise zu Stande kommen und ihre Entstehung ausschliesslich auf diese Weise rechtlich erklärt werden könne. Es giebt allerdings noch andere thatsächliche und rechtliche Begründungsarten. Aber es ist erwiesen, dass unter Anderem auch durch freie Uebereinkunft aller Betheiligten ein Staat, und selbst ein Staat mit sehr ausgebildeten Formen, zu Stande kommen kann.

1) Das Verzeichniss der Mitglieder gibt nachstehende nicht unmerkwürdige Nachweisungen: Von den 48 Mitgliedern der Versammlung waren nur 8 Eingeborene des Landes; einer war aus Frankreich und einer aus Schottland gebürtig, die übrigen sämmtlich aus den älteren Staaten der Union, und zwar 10 aus Newyork, 7 aus Missouri, 4 aus Louisiana, 3 aus Maryland, 2 je aus Massachusetts, Virginien und New-Jersey, 1 je aus Pennsylvanien, Illinois, Ohio, Indiana, Connecticut, Wisconsin, Texas und Oregon. — Von den Eingewanderten war nur Einer, der Schweizer Sutter (auf dessen Land bekanntlich das erste Gold gefunden wurde) 10 Jahre im Lande, die übrigen nur 2 bis 3 Jahre, nicht wenige selbst nur 4—5 Monate. Von einer naturwüchsigen, örtlichen Grundlage der Staatsbestimmungen war also gar keine Rede.

lung den bei weitem günstigsten Eindruck machen. Sie scheinen nicht nur auf einer weit höheren sittlichen Stufe gestanden zu haben, «Caballeros» gewesen zu sein, sondern äusserten auch gelegentlich sehr verständige politische Ansichten, auf welche freilich gar keine Rücksicht genommen wurde. Natürlich waren die armen früheren Bewohner des Landes schon durch mangelhafte Kenntniss der englischen Sprache, welche sie so plötzlich überfluthet hatte, in den Schatten gestellt.

Die Arbeit dieser Versammlung ging, wie schon die kurze Zeit ihrer Dauer beweist, sehr rasch vor sich. Hierzu trug aber ein doppelter Umstand in ungefähr gleichem Maasse bei. — Einmal die allgemeine Uebereinstimmung nicht nur über das Wesen der zu gründenden Staatsform, sondern auch über die meisten Einzelnheiten. Es stand als sich von selbst verstehend fest, dass eine repräsentative Demokratie zu schaffen sei; aber nicht weniger, dass die gesetzgebende Versammlung aus zwei Häusern bestehen, der Gouverneur nur auf kurze Zeit gewählt, die Ernennung der Beamten der unmittelbaren Volkswahl überwiesen, die Grenze der staatsbürgerlichen Rechte möglichst weit hinausgerückt, kurz, dem demokratischen Principe die freieste Entwicklung und unbedingte Herrschaft gegeben werden müsse. Als Anhaltspunkt aber für alle Einzelnbestimmungen und deren gesetzlichen Ausdruck galt, ebenfalls unter fast allgemeiner Zustimmung, die Gesetzgebung des Staates Jowa. Und so war es denn möglich, Feststellungen in wenigen Stunden zu bewerkstelligen, welche in weniger einigen und mit einem grösseren Reichthum von staatlichen Gedanken getränkten Versammlungen wohl schon Monate in Anspruch genommen haben. Während z. B. der Frankfurter Reichstag sich über endlosen Erörterungen der «Grundrechte» in den Sand verlief, wurden in der californischen Versammlung dieselben in Einer Abendsitzung abgemacht. Der zweite Grund der raschen Förderung war freilich ein sehr prosaischer. Die Mitglieder drängten sammt und sonders zum raschesten Abschlusse, weil sie zu ihren weit einträglicheren Privatgeschäften in dem Goldlande zurückzukehren wünschten. Sie hatten dessen gar kein Hehl. Alle weitläufigen Reden und Streitigkeiten über untergeordnete Punkte wurden mit grosser Ungeduld ertragen und durften sich auf keinen Erfolg Hoffnung machen. Vielleicht trug auch das, wie es scheint, sehr bescheidene Maass von Bequemlichkeit des Aufenthaltes in Monterey das Seinige bei.

Die von der Versammlung vorgeschlagene Verfassung bietet unter diesen Umständen allerdings keine Eigenthümlichkeiten dar, wenn man sie mit den übrigen neuen Grundgesetzen amerikanischer Staaten vergleicht. Nicht weniger bezeichnend ist aber doch, dass sie mit einer Ausdehnung der Rechte der Menge und des Einzelnen von vorne herein beginnt, welche die übrigen Staaten erst nach langen Jahren und nach mehrfachen Veränderungen allmählig verlangt und erlangt haben. Mit Einem Blicke übersieht man die

gesammten Ergebnisse, welche die immer weiterschreitende Entwickelung des demokratischen Gedankens zuwege gebracht hat. Wir finden denn also hier, wie sich von selbst versteht, das allgemeinste Stimmrecht. Jeder männliche Einwohner von 21 Jahren, welcher seit wenigstens 6 Monaten in dem Wahlbezirke lebt, hat bei allen in demselben vorkommenden Wahlen, von denen des gesammten Volkes bis zu denen der Gemeinde herab, eine Stimme; und zwar wird diese schriftlich, also wenn man will geheim, abgegeben. Die Mitglieder des Abgeordneten-Hauses (Assembly) werden nur auf ein Jahr gewählt: die Senatoren auf zwei Jahre. Die Bedingungen des activen Wahlrechts genügen auch für die passive Wählbarkeit, mit der einzigen Ausnahme, dass wenigstens ein Senator ein Jahr im Staate und 6 Monate im Wahlbezirke gelebt haben muss. Auch für die Bekleidung der Gouverneurstelle werden keine weiteren Eigenschaften verlangt, als dass der Gewählte 25 Jahre alt und seit zwei Jahren Einwohner von Californien sei. Er wird von dem gesammten Volke in den Versammlungen für die Wahl der Abgeordneten mit Stimmenmehrheit ernannt. Ganz dasselbe findet statt, und zwar ebenfalls je für zwei Jahre, mit den übrigen höheren Verwaltungsbeamten, nämlich dem Vicegouverneur, dem Staatsanwalte, dem Oberlandvermesser, dem Schatzmeister und dem Controleur (Finanzminister). Nur der Staatssecretär wird vom Gouverneur mit Zustimmung des Senates ernannt. Als ein allgemeiner Grundsatz gilt, dass kein Verwaltungsbeamter auf längere Zeit als 4 Jahre ernannt werden kann, auch wenn die Verfassung solches nicht besonders vorschreibt. Endlich hat auch die unverständigste Forderung der Demokratie, nämlich die Wahl der Richter durch das Volk, Befriedigung gefunden. Die Mitglieder des obersten Gerichtshofes sollen bei Gelegenheit der allgemeinen Wahlen von dem ganzen Volke, die Bezirksrichter von den Wählern des Bezirkes, die Grafschaftsrichter von denen der Grafschaft ernannt werden; die beiden ersten Gattungen auf sechs Jahre, die letzteren sogar nur auf vier. Von dem Nachweise einer Befähigung zu solchen Stellen ist gar keine Rede. Dass ausdrückliche Bestimmungen gegen jegliche Art von Beeinträchtigung der Pressfreiheit, des Versammlungsrechtes, der Glaubensfreiheit u. s. w. gemacht sind, bedarf nicht erst der Erwähnung. Ebenso wenig aber natürlich auch, dass völlige Ausschliessung der Nachkommen von Afrikanern von allen politischen Rechten ausgesprochen ist. So unerschrocken nämlich auch die Logik der amerikanischen Demokratie in Entwicklung der Folgerungen aus dem angebornen Rechte des Menschen auf Gleichheit und Freiheit ist, so gelten diese Sätze doch nur von Menschen mit weisser Haut. Wo nur ein Tropfen afrikanischen Blutes nachgewiesen werden kann, findet jene Beweisführung keine Anwendung.

Während des ganzen Verlaufes der Verhandlungen über die zu gründende Verfassung wurde nicht ein einzigesmal auch nur die Frage aufgeworfen, ob

nicht dem Willen des souveränen Volkes in einer bestimmten Richtung eine Schranke zu ziehen, irgend eine Anstalt oder Dienstleistung gegen die Wandelbarkeit der Meinung, eine augenblickliche Leidenschaft der Menge oder die eigene Gesinnungsschwäche der Beauftragten sicher zu stellen sei. Nicht ein einzigesmal wurde das leiseste Bedenken geäussert, dass Recht und Gesittigung doch vielleicht nicht ganz sicher gestellt seien. Dass ein auf eine conservative Einrichtung gestellter Antrag kurzer Hand verworfen worden wäre, kann allerdings bei dem Geiste der Versammlung nicht dem mindesten Zweifel unterliegen; allein merkwürdig ist es doch immer, dass Niemand auch nur einen Gedanken dieser Art gehabt hat. Möglichste Ausdehnung der persönlichen Rechte des Einzelnen bis zur Gränze der Aufhebung einer zwingenden Gesellschaftsgewalt und Einräumung unmittelbaren und unbeschränkten Einflusses der Menge auf alle öffentlichen Angelegenheiten waren die einzigen Zielpunkte; wo man nicht den bereits vorliegenden Beispielen solcher Bestimmungen blind folgte, war nur von einem noch weitern Vorschreiten in jenen beiden Richtungen die Rede. Als sich ganz von selbst verstehend wurde betrachtet, dass jeder neue Staat, wo immer thunlich, noch weiter gehen müsse, als alle bisherigen, und dass eben darin die höchste Blüthe des amerikanischen Staatslebens bestehe.

Die auf solche Weise von der Versammlung entworfene Verfassung wurde alsbald dem Volke zur Annahme vorgelegt. Von den ungefähr 15,000 an der Abstimmung Antheil nehmenden Männern erklärten sich 12,061 für die Annahme, 811 gegen dieselbe, etwa 1500 gaben (durch ein Versehen in der Form der Stimmzettel) ungültige Stimmen ab. Dem zu Folge wurden denn alsbald die Mitglieder der gesetzgebenden Versammlung, der Gouverneur und die übrigen vollziehenden Beamten gewählt, und der Staat trat in Wirksamkeit. Seine Aufnahme in die Union erfolgte nach Beseitigung einiger Schwierigkeiten über die Grenzen u. s. w.

Es würde nur zu einer Wiederholung der oben bereits gemachten Bemerkungen führen, wollte noch ein Urtheil über den Inhalt dieser Verfassung abgegeben werden. Bemerkt aber darf wohl werden, dass der Erfolg bereits gezeigt hat, was mit solchen Grundsätzen und Einrichtungen geleistet werden kann. Es ist weltbekannt, wie unmächtig und zum Theile vielleicht auch unwillig die vorübergehend mit der Staatsgewalt Beauftragten sind; wie offen das Gesetz, obgleich vom Volke selbst eben erst ausgegangen, mit Füssen getreten wird; wie geringe die Rechtssicherheit in Californien ist; wie frech die schreiendsten Verletzungen begangen werden. So ist es denn gekommen, dass die um Leben und Eigenthum besorgten Einwohner genöthigt sind, durch aussergesetzliche Vereine und eine förmliche Organisation der Selbsthülfe (das Lynch-law) die Schwäche der Regierungsgewalt und die Unwirksamkeit oder Verdorbenheit der Gerichte zu ersetzen. Am

hellen Mittage versammeln sich, durch öffentliche Zeichen zusammengerufen, selbst in der Hauptstadt die Mitglieder der Vertheidigungsfehme zu Hunderten, holen Mörder und Brandstifter mit Gewalt aus den Gefängnissen, sitzen über sie zu Gericht, und hängen sie alsbald in einem Kreise von Bewaffneten auf, ohne dass eine Macht bestünde, welche solches barbarisches Verfahren verhindern könnte. Diess will denn nun allerdings mit der völligen Unmacht und Unzuverlässigkeit der amtlichen Behörden und mit der unbedingten Nothwendigkeit, unter einer zum grossen Theile aus dem Auswurf der ganzen Erde zusammengesetzten Bevölkerung wenigstens leidliche Ordnung und heilsamen Schrecken zu verbreiten, entschuldigt werden; und es mag auch immerhin sein, dass unter den gegebenen Umständen nicht viel Anderes übrig bleibt. Allein damit ist die Einwendung nicht beseitigt, dass handgreiflich die dem neuen Staatswesen zu Grunde liegenden ultrademokratischen Anschauungen und die in Folge derselben getroffenen Einrichtungen nicht ausreichen zur Herstellung auch nur der ersten Zwecke eines geordneten Zusammenlebens. Gerade unter den in Californien thatsächlich bestehenden Verhältnissen würde eine gesundere Staatsansicht vor Allem eine bedeutende Macht der Staatsgewalt und eine Beschränkung der Mitregierung auf die zu solchem Werke Befähigten für geboten erachtet haben, und wäre bemüht gewesen, durch Einräumung entsprechender Vortheile die der schweren Aufgabe gewachsensten Beamten, namentlich Richter, zu gewinnen. Und es liegt auf flacher Hand, dass Einrichtungen, welche grundsätzlich die grösstmögliche Willkühr des Einzelnen, die ausgedehnteste Mitwirkung Aller, auch der in keiner Weise Geeigneten, bei der Feststellung des Staatswillens, endlich ein Minimum von nachhaltiger und selbstständiger Gewalt bei den Behörden beabsichtigten, und die für eine intellektuelle und sittliche Tüchtigkeit des einzelnen Beamten gar keine Sicherheit gewährten, nicht geeignet waren, aus einem Chaos von atomistischen und antisocialen Bestandtheilen einen genügenden Zustand zu schaffen. Es mag ferner sein, dass unter den gegebenen Verhältnissen und bei der Beschaffenheit der verfassunggebenden Versammlung nichts anderes zu erwarten war. Allein eben darin liegt ja der Beweis, dass die in den Vereinigten Staaten im Schwange gehenden Ansichten von Freiheit und Volksherrschaft das Ziel weit überschiessen, und dass sie nicht einmal zur Herstellung einer solchen Ordnung der Dinge taugen, wie sie der dortige sehr dürftige Stand der Gesittigung erfordert.

Einen wesentlich anderen Charakter, als den in der halbwilden californischen Versammlung zu Tage tretenden, haben allerdings die Verhandlungen der zur Verbesserung der Verfassung von Massachusetts im Jahre 1853 in Boston zusammengetretenen «Convention». Während dort die rohesten Bestandtheile und Ergebnisse der amerikanischen Zustände in Wirksamkeit

sind, treten hier die gebildetsten Männer der Vereinigten Staaten in dem ältesten und bestgeordneten Gemeinwesen derselben auf. Hier kommt nicht blos ungeschulter demokratischer Instinkt und die unbewusste angenommene Ueberlieferung der Durchschnittsbildung der unteren Klassen ins Spiel, sondern die höchste staatsmännische und menschliche Verfeinerung, welche das Land überhaupt zu liefern vermag. Massachusetts, und namentlich Boston, ist anerkanntermaassen der gesittigste Theil der Vereinigten Staaten. Verhältnissmässig schon alter Anbau, länger begründeter und befestigter Wohlstand, der Besitz der besten höheren Lehranstalt Amerika's, endlich ein guter Rest alter puritanischer Sittenstrenge haben hier eine grosse geistige Ausbildung und eine feste sittliche Ordnung bewerkstelligt. Diess spricht sich denn in den vorliegenden Verhandlungen nicht nur in dem Vorhandensein einzelner in der That bedeutender intellektueller Grössen, sondern namentlich auch in der Haltung der ganzen Versammlung aus. Der Gedanke der Demokratie geht durch ein ganz anderes Medium und nimmt daher auch eine wesentlich verschiedene Färbung an. Die zur Kritik und Verbesserung der bestehenden Staatsordnung aus einer solchen Bevölkerung ausgeschiedenen Männer behandelten dieselben Fragen, welche von den abenteuernden Söhnen der Wildniss kurzweg, ohne Ahnung von ihrer innern Schwierigkeit und nur nach Ueberlieferung abgemacht wurden, in sehr verschiedener Weise. Ihnen war klar, dass diese Aufgaben verschiedene Seiten haben; sie hatten so viele Einsicht und Kenntniss, um die Folgen der möglichen Richtungen einzusehen; es lagen bereits geordnete Verhältnisse, Rechte sowohl als Interessen, vor, welche durch eine Weiterführung der demokratischen Ideen Aenderungen erleiden mussten und sich somit dagegen sperrten; endlich waren einzelne Mitglieder vorhanden, welche die Frage von einem hohen allgemeinen Standpunkte auffassten oder sie mit umsichtigem Scharfsinne in ihre Consequenzen zu verfolgen wussten. Von einer so naiven und auf Unwissenheit gegründeten Uebereinstimmung, wie sie in der californischen Versammlung herrschte, war somit keine Rede; vielmehr entspann sich eine gründliche und vielseitige Erörterung fast aller Theile der ganzen Staatsordnung; ein lebendiger Kampf unter den Vertretern der entgegengesetzten Ansichten; (freilich auch eine bis an die Grenzen des Erträglichen ausgedehnte Ausführlichkeit der Verhandlungen). Mit Einem Worte, Besseres an Kräften und Gesittigung konnten die Vereinigten Staaten nicht aufweisen.

Und dennoch hatte auch in dieser auserlesenen Versammlung die übertriebene demokratische Richtung die Oberhand. Vergebens bestrebte sich die staatsmännische Auffassung derselben den Sieg streitig zu machen. Und wenn am Ende auch die Anträge der Versammlung an einer kleinen Mehrheit des Volkes für diesesmal noch scheiterten, so trugen hierzu vorzugsweise einige rein örtliche Gründe bei, und nichts ist wahrscheinlicher, als dass

bei einem erneuerten Versuche anch Massachusetts in die falsche Bahn werde hineingerissen werden.

Der Verlanf der Dinge war aber folgender:

Der Staat Massachusetts hatte sich schon im Jahre 1780 an die Stelle seiner alten königlichen Charter eine repräsentativ-demokratische Verfassung gegeben. Im Jahre 1820 wurden Veränderungen vorgenommen, namentlich in der Richtung einer weiteren Entwickelung der Volksrechte und der Gleichheit. Aber anch diese genügten dem in die neueren Ideen von weiterer Demokratisirung eingetretenen Theile einer späteren Generation nicht mehr, und es wurden daher Versuche zur Einhernfung einer abermaligen verfassungverändernden Versammlung gemacht. Anfangs vergeblich, indem sich namentlich die Stadt Boston abgeneigt erwies. Endlich wurde jedoch, mit der verhältnissmässig geringen Mehrheit von 60,416 gegen 59,112 Stimmen, der Beschluss gefasst, auf den 4. Mai 1853 eine Versammlnng einzuberufen, welche der Abstimmung des Volkes Verbesserungen der Verfassung unterbreiten sollte. Der aus mehr als 400 Mitgliedern bestehende Convent hielt seine Sitzungen ununterbrochen bis zum 1. August (in der Regel zweimal täglich), und kam am Ende, allerdings mit geringen Mehrheiten, über eine Reihe von Abänderungsvorschlägen überein, welche unter acht Fragen zusammengefasst und dem Volke zur Annahme übergeben wurden. Bei der am 14. November zu gleicher Zeit in allen Theilen des Staates vorgenommenen Abstimmung erklärte sich jedoch eine kleine Mehrheit, etwa 64,000 gegen 63,000 Stimmen, wider sämmtliche acht Fragen, so dass zunächst irgend eine Abänderung nicht vorgenommen, sondern die Verfassung von 1820 weiterhin als geltendes Gesetz bestätigt wurde. Auch diessmal war es hauptsächlich wieder die Stadt Boston nnd ihre Umgebung, so namentlich die Universitätsstadt Cambridge, also die reiche nnd gebildete Klasse, welche den Ansschlag gab.

Es ist natürlich eine völlige Unmöglichkeit, ans einer Verhandlung, welche so nmfangreich und so einlässig war, dass ihre Protocolle wenigstens acht Bände gewöhnlicher Grösse füllen würden, alle an sich bemerkenswerthen Gegenstände auszuheben, oder gar von den einzelnen Beweisführungen einen Begriff zn geben. Für den hier vorliegenden Zweck genügen aber anch kürzere Andeutungen über den Charakter der ganzen Verhandlungen nnd Hervorhebungen des einen oder des andern ganz besonders wichtigen Pnnktes.

Vor Allem ist denn zu bemerken, dass der ganze Gang der Verhandlungen einen sehr günstigen Eindrnck in Beziehung anf die Befähigung der Mitglieder macht. Wie natürlich läuft zwar anch die eine oder die andere komische Person mit nnter; auch ist nicht zu längnen, dass die Stimmführer der extremsten Partei des jungen Amerika an Sitte, Haltung und Durch-

bildnng auf eine keineswegs für sie schmeichelhafte Weise zurückstehen gegen die Häupter der Gemässigten und Erhaltenden. Allein im Allgemeinen zeichnen sich die Aeusserungen der Abgeordneten nicht nur durch eine grosse formelle Gewandtheit, zum Theile selbst durch ächte Beredtsamkeit aus; sondern es wird auch das Stoffliche mit Scharfsinn, Menschenkenntniss und positivem Wissen behandelt. Die parlamentarische Behandlung der Geschäfte ist vortrefflich und beweist eine grosse Uebung und Sicherheit in diesen Formen. Auch muss es dem richtigen Takte der Mitglieder besonders hoch angerechnet werden, dass die weniger bedeutenden und zum öffentlichen Reden ungeeigneteren Mitglieder willig zurückstehen und die Führung der Verhandlungen den Begabteren und Unterrichteteren überlassen. Daher denn auch dieselben Namen immer wiederkehren, und sich ganz wohl schon aus dem Gedruckten der Grad des Einflusses der Einzelnen ermessen lässt. In der That mochten die Parteien auch immerhin ein solches Vertrauen gegen ihre Führer üben. Es ist nicht anders möglich, als diese Verhandlungen mit grosser Achtung gegen Männer aus der Hand zu legen, wie Choate, Hallet, Parker, Greenleaf, namentlich aber Dana unter den Erhaltenden, Morton und Boutwell unter den gemässigteren Liberalen, Butler und Wilson unter den entschiedenen Demokraten. Wenn man bedenkt, dass Massachusetts kaum eine Million Einwohner hat, so wird man nicht in Abrede ziehen wollen, dass es sich mit einer solchen Versammlung kühn neben jedes andere Land stellen kann, und dass es einen glänzenden Beweis liefert, wie sehr die öffentliche Verhandlung aller gemeinschaftlichen Angelegenheiten politisch bildet.

Damit soll aber nicht gesagt sein, dass man mit jeder aufgestellten Ansicht und jedem Beschlusse einverstanden sein könne, dass überhaupt der Bostoner Convent dem allgemeinen Loose menschlicher Unvollkommenheit entgangen sei. Im Gegentheil treten selbst bei ihm die eigenthümlichen amerikanischen Uebelstände sehr fühlbar hervor. Die Mehrheit der Versammlung huldigte, wie bereits bemerkt, ebenfalls dem neuen Geiste, welcher durch das amerikanische Staatswesen geht. Sie entschied sich also, trotz des heftigen Widerspruchs der erhaltenden Partei, für eine Reihe von Veränderungsvorschlägen, welche man wahrlich nicht für Verbesserungen gelten lassen kann. Namentlich wurde die Ernennung des dem Gouverneur zur Seite stehenden Rathes, sowie der obersten Verwaltungsbeamten durch allgemeine Volkswahl, anstatt der bisherigen Ernennung durch den Senat, ja sogar die Wahl der Richter durch das Volk und nur je auf kurze Zeit beschlossen. Es wurde beliebt, dass regelmässig, und somit auch ohne besondere Veranlassung, nach zwanzig Jahren dem Volke die Frage vorzulegen sei, ob nicht eine Revision der Verfassung stattfinden soll. Dem Geschwornengerichte wurde die Befugniss zuerkannt, in allen Straffällen über Thatsache und über Recht zu erkennen. Sämmtliche

Offiziere der Bürgerbewaffnung sollten durch Wahl ernannt werden u. s. w. Auch lässt sich nicht in Abrede ziehen, dass nur sehr wenige Mitglieder, unter welchen namentlich Dana hervorleuchtete, den Muth hatten, sich offen zu irgend einer Ansicht zu bekennen, welche die unbedingte Fähigkeit des Volkes zu allen Regierungshandlungen, dessen Vortrefflichkeit als ein Ganzes, seine unbedingte Berechtigung zur Durchführung seines Willens angezweifelt hätte. Die in dem amerikanischen Leben ebenso widrig hervortretende als unsäglich nachtheilige Beschmeichelung der Menge und die Vergötterung der Mehrheit ging auch hier weit, und wurde nicht selten als ein wohlfeiles Mittel der Verdächtigung und Verhasstmachung der Gegner angewendet. Dies aber war um so tadelnswerther, als gerade derjenige Theil der Versammlung, welcher die angeblich unbedingte Achtung vor der Mehrheit des Volkes und die Pflicht der Unterwürfigkeit unter dieselbe als unter eine Art von heiligem Gesetze vorzugsweise im Munde führte, einen grellen thatsächlichen Beweis lieferte, wie wenig es in der Wirklichkeit damit auf sich habe, wenn das Interesse Anderes verlange. Als es sich nämlich davon handelte, die Wahlen zum Hause der Abgeordneten strenge nach der Volkszahl zu ordnen, somit eine der unmittelbarsten Folgerungen der allgemeinen Rechtsgleichheit und des Mehrheitsgrundsatzes anzuerkennen, setzte es gerade die ultrademokratische Partei durch, dass die bisherige Wahl nach Gemeinden beibehalten wurde, trotzdem dass dieselbe eine Ungleichheit, zum Theile im Verhältnisse von 1 : 8, zuwege bringt. Diess aber geschah ganz einfach desshalb, weil die dünnbevölkerten, und somit nach der bestehenden Einrichtung zu einem unverhältnissmässig grossen Antheile an der Vertretung berechtigten, Gemeinden im Hinterlande der Hauptsitz der ultrademokratischen Gesinnungen sind, während die gebildetere und reiche Bevölkerung der grossen Städte eine weit conservativere Richtung hat. So bleiben sich denn Ehrgeiz und Eigennutz in der ganzen Welt gleich, ob sie nun unbeschränktes Fürstenthum oder unbeschränkte Volksherrschaft für sich zu gewinnen haben; und sie nehmen eben so wenig Anstand, dieser als jenem durch Uebertreibung des Grundsatzes und Nachgiebigkeit gegen Leidenschaften zu schaden.

Von den die Fortschritte des demokratischen Geistes bezeichnenden Gegenständen der Verhandlung verdient eine Frage, welche gleich beim Beginne der Versammlung auftauchte, im ersten Augenblicke höchst unbedeutend und blosse Formsache zu sein schien, aber bald einen grossen Umfang und eine tiefe Wichtigkeit annahm, vor Allem eine Beachtung. Es handelte sich nämlich darum, einen Wahlbezirk, dessen Abgeordneter die Wahl nicht angenommen hatte, zu einer neuen Wahl aufzufordern. In den meisten Versammlungen der Welt wäre hierüber kein Wort verloren, sondern das Benachrichtigungsschreiben als etwas sich von selbst Verstehendes erlassen worden. Hier aber bemächtigte sich juristischer Scharfsinn der kleinen

Handbabe, um eine viele Tage lang dauernde Berathung anzuspinnen und zu den höchsten Fragen der repräsentativen Demokratie anfzusteigen. Es wurde nämlich geltend gemacht, dass die Einberufung der Versammlung auf einem Beschlusse des Volkes beruhe, in diesem die Vornahme der Wahlen an Einem Tage im ganzen Staate angeordnet, für Nachwahlen aber keinerlei Bestimmung getroffen worden sei. Es stehe nun der Versammlung nicht zu, aus eigener Machtvollkommenheit an dieser Bestimmung des souveränen Volkes etwas zu ändern; und es können somit die am Normaltage nicht vorgenommenen Wahlen nicht ergänzt werden. Mit Recht wurde dieser Auffassung der vermuthliche Wille des Gesetzgebers, das Interesse und der Anspruch der ohne ihre Schuld nicht vertretenen Theile der Bevölkerung, endlich eine Reihe von Vorgängen aus allen Theilen der Union angeführt; mit Unrecht diesen gewiss genügenden Gründen von Andern auch noch der falsche Grund beigefügt, dass die zur Verbesserung der Verfassung berufene Versammlung eine revolutionäre (!), und sie somit an kein positives Gesetz gebunden sei. An dieser Meinungsverschiedenheit rankte sich dann die Berathung bis zu der Erörterung der Grundfragen über den Ursprung der Staaten und der Staatsgewalt, über das Verhältniss der gewöhnlichen Gesetzgebung zu unmittelbaren Volksbeschlüssen, und über die Rechte einer zu Verfassungsänderungen berufenen Versammlung hinauf. Unzweifelhaft ist unter den Erörterungen gar manche ungesunde und sophistische Beweisführung, und geht der Scharfsinn der Rechtsgelehrten nicht selten durch mit dem gesunden Menschenverstande und der staatsmännischen Beachtung der Zwecke: allein die Verhandlung ist doch mehr als in einer Beziehung bezeichnend und belehrend. Namentlich ist über das Verhältniss einer zur Berathung von Verfassungsveränderungen einberufenen ausserordentlichen Versammlung zu der regelmässigen gesetzgebenden Gewalt einer Seits, und dem souveränen Volksrechte anderer Seits tiefer Eingehendes gesagt, als, meines Wissens wenigstens, sonst wo zu finden ist. Als Gesammteindruck bleibt aber immer die Ueberzeugung, dass es ausserordentlich schwer ist, verständige Staatseinrichtungen zu treffen, wenn mit solcher zähen Folgerichtigkeit der unmittelbare Wille der Menge über alles Andere gesetzt wird und keine Uebertragung eines bindenden Beschlusses an die dazu vorzugsweise oder allein Befähigten zugelassen wird. Was soll namentlich geschehen, wenn einer Seits das ganze Volk nicht wohl in Bewegung gesetzt werden kann wegen einer verhältnissmässig unbedeutenden Angelegenheit, anderer Seits Niemand berechtigt ist, ergänzend einzugreifen? Desshalb ist ja eben die repräsentative Demokratie ersonnen worden, weil bei grosser Bevölkerung und in einem ausgedehnten Lande der Wille des rechtlichen Inhabers der Staatsgewalt nicht leicht in Erfahrung gebracht werden kann und doch zu jeder Zeit eine Möglichkeit sein muss, für eine auftauchende

Frage eine abschliessende Entscheidung zu erhalten. Diesem Gedanken, auf dessen Festhaltung der moderne Volksstaat beruht, wird nun aber geradezu entgegengewirkt, wenn bei jeder Gelegenheit die Menge selbst als einzig berechtigt erklärt wird.

Ein anderer bezeichnender und ebenfalls durch mehrere Sitzungen fortgesponnener Berathungsgegenstand war die Frage: wer das Volk sei? Die Antwort ist natürlich in einer Demokratie von der höchsten Bedeutung, indem sich danach nicht nur das active Wahlrecht, sondern überhaupt der ganze unmittelbare Antheil an den Staatsangelegenheiten mit logischer Nothwendigkeit richtet. Zu allen Zeiten ist es das Bestreben der ächten Staatsmänner in dieser Regierungsform gewesen, den Begriff des stimmberechtigten und überhaupt souveränen Volkes so festzustellen, dass die zur verständigen Behandlung der öffentlichen Angelegenheit Fähigen zugezogen, der Pöbel aber und die bei guter Leitung des Gemeinwesens persönlich nicht Betheiligten ausgeschlossen sind; während die Demagogen sich bemühen, den Kreis der Berechtigten so weit als möglich auszudehnen, indem sie auf die niederen und gehässigen Leidenschaften der Untersten ihre Herrschaft gründen. Auch in den Verhandlungen der Bostoner Versammlung wurden, nach der allgemeinen staatlichen Richtung der Mitglieder, zwei wesentlich verschiedene Begriffsbestimmungen geltend gemacht. Die Einen erklärten kurzweg jedes im Staate lebende menschliche Geschöpf für einen Theil des Volkes und die Gesammtheit derselben für das Volk. Die Folgerung daraus war natürlich, dass jedes überhaupt vorhandene Individuum auch an der obersten Gewalt Antheil habe, und nur Solchen, welche überhaupt zur Ausübung ihrer Rechte persönlich nicht befähigt seien, Theilnahme an den politischen Rechten versagt werden könne. Die Anderen dagegen machten einen Unterschied zwischen dem Volke im natürlichen und thatsächlichen, und dem im gesetzlichen Sinne. Jenes begreife allerdings alle Einwohner in sich; dieses aber bestehe nur aus den gesetzlich berechtigten Wählern, mit andern Worten, aus den nach Zweckmässigkeitsgründen mit politischer Volksberechtigung ausgestatteten Bürgern. Der Streit wurde von beiden Seiten mit Geist und Gewandtheit geführt, aber unverkennbar war auch viel Hohles und Sophistisches in den Beweisführungen.

Beide Theile kamen übrigens bald genug in praktische Verlegenheiten durch ihre Lehre. — An Diejenigen nämlich, welche jeden innerhalb der Staatsgränzen vorhandenen Menschen auch zum staatlichen berechtigten Volke zählten, wurde alsbald theils von ungeschickten Lärmmachern der eigenen Partei, theils und hauptsächlich von Gegnern zum Spotte die Forderung gestellt, auch den Weibern ein Stimmrecht und überhaupt jeglichen Antheil am Staatsleben einzuräumen; und sie konnten sich auf ihrem Standpunkte dieser Folgerung nur schwer erwehren. Da die Weiber offenbar auch menschliche Geschöpfe

sind, sicherlich auch Rechte und Interesse haben, auf welche der Staat einwirkt, so war die Zurückweisung im schreienden Widerspruche mit dem allgemeinen Grundsatze. Mit Recht bemerkte ein Mitglied (Witney): dass diejenigen, welche das göttliche Recht der Könige, die Menschen ohne deren Zustimmung zu beherrschen, in Abrede ziehen, schwer den Beweis werden führen können, dass die Männer ein göttliches Recht besitzen, die Weiber ohne deren Zustimmung zu regieren. Nur wenig befriedigend war unter diesen Umständen die bald auf eine falsche Sentimentalität und heuchlerische Vergötterung der Weiber, bald auf Scherze gestützte Motivirung der Verwerfung des Antrages. Die ganze Sache scheint nur lächerlich zu sein; sie ist aber doch wohl ernster, als man auf den ersten Blick glauben möchte. Nicht zu sagen ist nämlich, ob nicht doch am Ende die immer weiter getriebene Aufstellung abstracter staatlicher Rechte des menschlichen Individuums die jungamerikanische Demokratie zu Anerkennung der politischen Gleichberechtigung der Weiber treiben wird. Der einzige schlagende Gegengrund, nämlich die Stellung der Befähigung über das blose Dasein, wird ja von ihnen grundsätzlich verworfen; und so bleibt der logische Zwang ihres unrichtigen obersten Satzes ungeschwächt gegen sie bestehen. Man stösst also auch hier auf eine üble Folge des Ultrademokratismus, deren er sich zwar noch zu erwehren sucht, allein nur mit Selbstwiderspruch. — Die Vertheidiger des beschränkteren Volksbegriffes aber kamen in Verlegenheit, weil sie sich dem Vorwurfe nicht entziehen konnten, durch einen Akt blosser Willkür die Ausübung der angeborenen und unveräusserlichen Menschenrechte auf beliebige Einzelne beschränken, und somit die Grundlage des amerikanischen Staatslebens verletzen zu wollen. Immer wieder wurde ihnen das Dilemma entgegengehalten: entweder habt ihr kein Vertrauen in das Volk; oder ihr habt es. Im ersten Falle hegcht ihr eine Lästerung gegen die Grundlage unseres Staatslebens; im andern aber überlasst denn auch dem Volke die Entscheidung. Ein Vorwurf volksfeindlicher Gesinnung ist denn nun aber keine Kleinigkeit für einen amerikanischen Staatsmann, dessen ganze Zukunft und Wirksamkeit von einer weitverbreiteten und nachhaltigen Beliebtheit und von dem Rufe eifriger Verehrung des Volkswillens abhängt. Ein Verdacht entgegengesetzter Gesinnung ist ihm eben so schädlich, als dem Dienstbewerber in der Monarchie die Beschuldigung demokratischer Meinungen; und das amerikanische Volk ist durch die unaufhörlichen Lobpreisungen seiner Vortrefflichkeit und staatlichen Befähigung ganz besonders empfindlich gemacht gegen jeden Schatten eines Tadels oder Misstrauens. Die mit so folgeschwangerer Anklage Bedrohten waren daher auch nicht selten zu Einräumungen gegen bessere Ueberzeugung gedrängt oder sahen sich in entscheidenden Fällen von den vorsichtigeren ihrer Anhänger verlassen. — Offenbar werden sich die amerikanischen Redner und Schrift-

steller über Staatsrecht so lange dem Dilemma willkürlicher Verläugnung logisch nothwendiger Folgerungen oder der Aufstellung praktisch unmöglicher Verlangen nicht entwinden können, als nicht der unrichtige Grundgedanke eines natürlichen Urrechts auf Regierung aufgegeben ist, und man sich nicht entschliesst, anzuerkennen, dass die Besorgung öffentlicher Angelegenheiten ein Auftrag ist, welcher nur von dazu besonders Befähigten verständigerweise übernommen werden kann. Es ist eine handgreifliche Begriffsverwirrung, die Forderung, dass der Rechtsstaat die vernünftiger Lebenszwecke eines Jeden seiner Theilnehmer nach Kräften zu fördern habe, für gleichbedeutend zu erachten mit dem Satze, dass ein Jeder ein angeborenes Recht auf die Bestimmung und die Handhabung der Mittel hierzu besitze. Ueber das Letztere kann nur aus Zweckmässigkeitsgründen und je nach dem veränderlichen Stande der allgemeinen Gesittigung entschieden werden; und es darf von einer Berechtigung Dessen, der die Fähigkeit zur Leistung nicht hat, vernünftigerweise um so weniger die Rede sein, als er ja durch seine Unfähigkeit den Rechtsanspruch aller Anderen an den Staat gefährden würde. Um es mit Einem Worte zu sagen: die Wahl des Grundcharakters des Staates (z. B. ob Theokratie, Rechtsstaat u. s. w.) ist eine Frage des Rechtes, weil des Lebenszweckes; die Wahl und die Handhabung der besonderen Verfassungsform aber nur eine Frage der Politik. Die Demokratie hat so viel und so wenig Recht zu sein, als die Monarchie oder die Aristokratie; ein ausgedehntes Wahlrecht ist an sich so möglich, als ein beschränktes: es kömmt lediglich darauf an, welche dieser Einrichtungen unter den gegebenen Umständen den obersten feststehenden Zweck am besten erfüllt. Auf diese hat dann die Gesammtheit ein Recht, nicht aber der einzelne etwa zur Ausführung zu Berufende. Von einer allgemeinen Anerkennung und furchtlosen Aussprechung dieser gesunden Ansichten ist denn nun freilich in Amerika keine Rede; vielmehr entfernt man sich täglich mehr von ihnen. Die üblen Folgen kommen denn aber auch zu Tage, und werden mehr und mehr sich zeigen.

Eine andere sehr ausführlich und mit einem grossen Aufwande von Beweisführung und von Geist behandelte Frage war: ob die Wahlen nur durch eine absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen zu Stande kommen sollen, oder schon durch eine relative Mehrheit (ob durch «majority» oder durch «plurality»)? Der Beschluss fiel, trotz der eifrigen Bestrebungen der bedeutendsten Staatsmänner in der Versammlung, für die unbedingte Mehrheit aus; jedoch mit der Bestimmung, dass durch einfache Gesetzgebung eine Aenderung beschlossen werden könne. — Es unterliegt keinem Zweifel, dass der Grundsatz einer Entscheidung durch absolute Mehrheit dem Grundgedanken der Demokratie überhaupt, namentlich aber in ihrer itzigen amerikanischen Auffassung mehr entspricht, als die Möglichkeit einer Bestimmung

durch eine Minderzahl, welche nur das für sich anführen kann, dass sie grösser ist, als jede einzelne der zwei oder mehreren anderen Ansichten. Wo das höchste Princip ist, dass Jeder so viel Recht und so viel Gewicht hat, als jeder Andere, kann bei Meinungsverschiedenheit nur die Mehrzahl entscheiden. Eine Mehrzahl aber ist nicht vorhanden bei einer bloss relativen Majorität; vielmehr hat diese immer, alle anderen Meinungen zusammengezählt, die Mehrheit gegen sich. Es begreift sich also sehr wohl, dass man in Massachusetts, wie in den übrigen Staaten der Union, nur Wahlen absoluter Mehrheit gelten lassen will. Leider aber hat die Ausübung im Leben sehr üble Folgen; und zwar nach mehr als einer Seite hin. — Einmal nämlich ist es natürlich eine völlige Unmöglichkeit, wirklich sämmtliche Berechtigte zur Abgabe ihrer Stimmen zu bringen. Krankheit, Abwesenheit, Gleichgültigkeit, kurz hundert Ursachen halten immer sehr Viele vom Erscheinen bei den Wahlen ab. Man muss sich also, wenn irgend etwas zu Stande kommen soll, alsbald zu der Modification des Grundsatzes verstehen, dass der absoluten Mehrheit der Erscheinenden die Entscheidung zustehe. Eigentlich wird damit freilich der letzte Grund der Maassregel aufgegeben; allein man kann eben nicht umhin, der unabänderlichen Nothwendigkeit diese Rechnung zu tragen, wenn nicht die Staatsmaschine ganz still stehen soll. Sehr übel ist nun aber, dass auf diese Weise die schliessliche Wahl häufig von ganz Wenigen geschieht, und wohl gar von Solchen, welche der wirklichen Mehrheit der sämmtlichen Wähler keineswegs angehören. Wenn nämlich eine erste Wahl wegen fehlender absoluter Mehrheit kein Ergebniss geliefert hat und nun ein neuer Termin angesetzt wird, so pflegen gar Manche, welche das erstemal gestimmt haben, nicht noch einmal zu erscheinen. Sie sind der Sache müde. Noch mehr ist diess der Fall, wenn gar eine dritte, vierte Wahl wegen immer wieder nicht erfolgter absoluter Mehrheit ausgeschrieben werden muss. Am Ende sind es nur noch Wenige, welche nicht nachlassen; und da begibt es sich leicht, nach allgemeinem Geständnisse sogar oft, dass am Ende eine Ansicht siegt, welche sehr in der Minderheit des ganzen Bezirkes ist, und anfänglich gar keine Aussicht hatte. Die auf solche Weise um die Durchsetzung ihres Willens gekommene wirkliche Mehrheit kann sich allerdings formellrechtlich nicht beklagen; allein in der Sache selbst ist sie natürlich desshalb nicht zufrieden. Daher denn alle Arten von Verdrüsslichkeiten und Reibungen, Missachtung der Gewählten, Spott über die Vertreter einer blossen Minderzahl u. s. w. Kurz, es zeigt sich dann eben, dass eine rechtliche Fiction nicht die Wirklichkeit ist, weder deren innere Berechtigung, noch deren Macht hat; und dass auch hier die Ultrademokratie ihr Ziel überschiesst und ins Widersinnige fällt. Eine noch weit schlimmere Folge des Grundsatzes der absoluten Mehrheit sind aber die allmählig in den gesammten Vereinigten Staaten Sitte gewordenen Vorversammlungen, die sogenannten Caucus und

Conventionen. Da nämlich eine Zersplitterung der Stimmen nicht bloss des Sieges im Wahlkampfe wegen, sondern schon zur Zustandebringung einer Wahl überhaupt um jeden Preis vermieden werden muss, so hat sich die allgemeine Sitte ausgebildet, dass vor jeder Wahl die verschiedenen Parteien Zusammentritte von Bevollmächtigten veranstalten, in welchen der von der Partei zu Wählende bezeichnet wird. Von jedem Anhänger derselben wird dann strengste Einhaltung dieser Verabredung verlangt, und eine andere Abstimmung gilt für eine unverzeihliche Treulosigkeit. Auf diese Weise beschränkt sich denn nun aber thatsächlich das Wahlrecht des freien amerikanischen Bürgers auf die Alternative einer blinden Befolgung der Verabredung, mag er damit einverstanden sein oder nicht, oder einer völligen Enthaltung von der Wahl. Ueberdiess aber, und diess ist noch bei weitem schlimmer, hängt die Bezeichnung der zu Wählenden in diesen Vorversammlungen sehr häufig von Ränkeschmieden und Umtreibern ab, welche aus dem Politisiren ein Gewerbe machen, den ruhigen Bürger verdrängen oder überschreien, und die gar nicht selten zu dem schlechtesten Theile der Bevölkerung gehören. Von ihnen muss Zustimmung oder wenigstens Stillschweigen erkauft werden; sie bedingen sich einträgliche Aemter von dem durch ihre Fürsprache zu Wählenden aus. — Laut und unwidersprochen wurden diese Uebelstände in der Versammlung zur Sprache gebracht, und gefragt: ob diess die richtige Art sei, dem allgemeinen Volkswillen seinen Einfluss in den öffentlichen Angelegenheiten zu sichern? Dennoch ist es, wie gesagt, nicht gelungen, die Vorschrift der absoluten Mehrheit zu beseitigen. Schlaue Parteiführer konnten dieses Einflussmittel nicht aus der Hand lassen; was lag dann an dem wirklichen Rechte des Volkes und an dem öffentlichen Wohle? Die stereotypen Redeweisen über die vollkommene Gleichheit und Gleichberechtigung Aller gaben aber die Scheingründe für Vertheidigung des Unfuges ab. Und sehr zweifelhaft ist es, ob das vorgeschlagene Mittel zur Geheimhaltung der einzelnen Abstimmung eine genügende Abhülfe geleistet hätte, nämlich die Bestimmung, dass alle Wahlzettel in gleichförmigen, von dem Staate dazu gelieferten Briefumschlägen abgegeben werden müssen. Wenn, wie diess die Sitte ist, die Abstimmungsplätze von Anhängern aller Parteien dicht umlagert bleiben, (und wer vermöchte diess zu hindern?) so ist eine freiwillige oder erzwungene Erkundigung der einzelnen Abstimmung immer möglich. Auch hier ist ein fauler Flecken in dem Systeme der Volksregierung, wie sich dieses in Amerika ausgebildet hat, und es mag derselbe wohl zur Warnung in doppelter Beziehung dienen. Einmal, wie sich in der Wirklichkeit aus anfänglich kaum bemerkbaren und anscheinend zufälligen Ursachen Manches ganz anders gestalten kann, als man nach den Grundsätzen und Worten der Verfassungen erwarten sollte. Zweitens aber, dass es sehr schwer und fast unmöglich ist, selbst schreiende Uebelstände zu beseitigen, wenn dieselben

Folgerungen aus einem falschen obersten Satze sind und in der Richtung einer allgemeinen Strömung liegen.

Es ist oben bereits die Ueberzeugung ausgesprochen, das die jetzt in den Vereinigten Staaten so allgemein gewordene Wahl der Richter durch das Volk und auf eine bestimmte kurze Frist eine der schlimmsten Folgen der übertriebenen Ausdehnung und Ausbildung des demokratischen Principes ist. Eine recht anschauliche Einsicht in diese Frage gibt die ausführliche Verhandlung in dem vorliegenden Werke. Nackt und kahl treten die Gründe für die Wahl hervor. «Wir, das Volk, — so sagt z. B. der Abgeordnete Wood — haben das Recht, unsere Richter zu wählen, so gut, wie die anderen Arten von Beamten. Niemand kann läugnen, dass das Volk das unbedingte Recht dazu hat; und die Frage ist nur, ob wir es für passend finden, dieses Recht selbst anszuüben?» Diese Frage beantwortet denn nun aber ein Anderer (Holder) dahin: «Ich glaube, dass Wahl unsere Richter mit einer wahren und gottähnlichen (god-like!) Unabhängigkeit, gegründet auf den volksthümlichen Willen des Volkes (popular will of the people) bekleiden wird. Dieser Wille ist immer wahr und unfehlbar, und muss von Allen, welche ein öffentliches Amt haben, beständig im Auge behalten werden. Wollen wir Richtern einen Gehalt geben, welche nicht vom Volke gewählt und nicht bei ihm beliebt sind?» Die Anhänger dieser kurzsichtigen, man darf wohl ohne Ungerechtigkeit sagen stupiden, Ansicht läugnen gar nicht, dass die von der Regierung auf Lebenslang ernannten Richter bisher gerecht, gelehrt, ehrenwerth, kurz vortrefflich gewesen seien; allein sie vermissen rücksichtslose Höflichkeit an ihnen. Dieser, sagen sie naiv genug, sei man sicher, wenn die Richter durch immer wieder neue Wahlen in Abhängigkeit gehalten werden; in den Haupteigenschaften aber hoffen sie, freilich ohne Angabe eines Grundes, mindestens gleiche Fortsetzung. — An solcher Einfalt oder solchen plumpen selbstischen Absichten prallten alle Gründe, welche die bedeutendsten Rechtsgelehrten in der Versammlung aus der Natur der Sache und aus der Erfahrung geltend machten, machtlos ab. Vergebens entwickelte ein Choate, ein Parker, ein Greenleaf, ein Dana wirklich glänzende Beredtsamkeit und schlagend richtige Kenntniss der menschlichen Natur. Für den grossen Haufen war es ein hinreichender Grund zum Bestehen auf der Aenderung, dass andere Staaten in dieser Anerkennung des ganzen freien Volkswillens bereits vorangegangen seien, Massachusetts also sich schämen müsste, zurückzubleiben; ehrgeizige aber mittelmässige junge Advokaten liessen sich aus der Hoffnung, auf solche Weise zu einem Richterstuhle zu gelangen, nicht hinausargumentiren; fanatische oder ränkesüchtige Demagogen hielten fest an diesem neuen Einflussmittel. So ging denn schliesslich selbst in dieser verhältnissmässig ausgezeichneten Versammlung der Beschluss, die Richter sämmtlich durch Volkswahlen zu

ernennen, mit 204 gegen 143 Stimmen durch, (73 Mitglieder waren abwesend.) — Zur Befriedigung gereicht es übrigens, dass dieser Veränderungsvorschlag es vorzugsweise war, welcher die Verwerfung der ganzen Arbeit der Versammlung von Seiten des Volkes herbeiführte. Dieses war klüger als die Mehrheit seiner Stimmführer, und liess sich nicht verlocken, die Sicherheit seines Rechtes einzutauschen für eine scheinbare Vermehrung seiner Macht; und es mag der Vorfall zu gleicher Zeit als Beweis dienen, dass die Uebertreibung der demokratischen Grundsätze nicht ursprünglich im allgemeinen Bewusstsein und im Bedürfnisse des Volkes begründet ist, sondern künstlich durch selbstsüchtige Ränkeschmiede gepflanzt und gross gezogen wird. Leider besteht sie nun aber, nachdem sie einmal in Gang gesetzt ist.

Eine bezeichnende Verhandlung wurde ferner gepflogen über die Frage: ob das Wort «Unterthan» (subject) in der Verfassungsurkunde stehen bleiben, oder durch andere Bezeichnungen, z. B. Individuum, Person, Mensch, Bürger, ersetzt werden solle. Vergeblich wurde darauf aufmerksam gemacht, dass diese letzteren Ausdrücke schon an sich unpassend für den Zweck und theilweise geschmacklos seien; dass aber namentlich auch in einer Demokratie wohl zwischen der doppelten Beziehung des Einzelnen zum Staate zu unterscheiden sei. Einerseits nehme er allerdings an der Ausübung von Regierungsrechten Antheil, und sei somit ein Theil der souveränen Gewalt; andererseits aber sei er der Verfassung und den Gesetzen persönlich unterworfen. Als solcher denn, und in Beziehung auf die Pflicht des Gehorsams, als «Unterthan» bezeichet zu werden, sei keine Herabwürdigung, sondern die einfache Thatsache und das richtige Wort. Die Mehrheit war jedoch auch hier weder für Gründe noch für Spott zugänglich. Man sprach (wie seiner Zeit in Deutschland) von dem Einzelnen, als von einem «Souverän». Und schliesslich wurde der Ausdruck Unterthan in der Verfassung gestrichen. Dabei lässt ein der Redner gelegentlich einen tiefen Blick in das Innere des amerikanischen Staatslebens werfen, wenn er alles Ernstes den Satz aufstellt: «ein Bürger von Massachusetts sei wohl der Unterthan einer Partei, oder einer thatsächlichen Gewalt, niemals aber des Staates». Hierin liegt sehr viel Wahres, wenn auch in einem andern Sinne, als der Mann es zunächst meinte; und es ist der Schlüssel zum richtigen Verständnisse von manchem jetzigen und künftigen Uebelstande.

Zum Schlusse sei noch bemerkt, dass die unbedingten Förderer der Theilnahme des Volkes an den Regierungshandlungen und die Vertheidiger der unbedingten Fähigkeit desselben zu ihrer richtigen Vornahme so weit gingen, der Regierung (d. h. dem Gouverneur und seinem Rathe) die Befugniss streitig zu machen, einen der vom Volke gewählten Beamten wegen erwiesener Unfähigkeit oder begangener Verbrechen für den Rest der Amtszeit zu beseitigen. Höchstens im Falle von Geisteskrankheit wollten sie diess

zugehen; und sie äusserten die in der That für die Verwaltung einer Demokratie nicht schmeichelhafte Besorgniss, dass eine Berechtigung dieser Art dazu missbraucht werden würde, sämmtliche dem Gouverneur politisch unbequemen Beamten auf den Grund falscher Anklagen zu beseitigen. «Wird etwa, rief der Abgeordnete Parsons, das Volk den Mann nicht kennen, den es gewählt hat? Ich möchte doch wissen, ob es nicht der beste Richter über die Fähigkeiten seiner Beamten ist? Den möchte ich doch sehen, welcher das Gegentheil behauptet. Ich wenigstens gehöre nicht zu Denen, welche Schwierigkeiten machen und feilschen, wenn von den Rechten des Volkes die Rede ist.» Und in dieser Art weiter. — Der Unsinn, einen Beamten im Amte zu lassen, trotz erwiesener Vergehen oder Unfähigkeiten, blos weil er durch Wahl ernannt sei, war denn aber doch zu gross; und die Versammlung beschloss, das für die Regierung verlangte Recht der Enthebung zu gewähren.

Vorstehende Mittheilungen werden wohl einen Begriff geben von dem Geiste, in welchem jetzt das demokratische Princip auch in den gebildetsten Theilen der Vereinigten Staaten gehandhabt wird; und sicherlich liefern sie genügende Beweise für die Eingangs aufgestellte Behauptung, dass selbst hier eine falsche und zum Uebel führende Bahn eingeschlagen worden ist, wenn auch noch Widerstand von Einsichtigen und Gesinnungstüchtigen, zuweilen selbst noch ein richtiges Gefühl bei der Menge stattfindet. Jedenfalls erhellt, dass in dem inneren Leben des grossen transatlantischen Reiches Bewegungen vor sich gehen und Zustände sowie Handlungen sich vorbereiten, von welchen sich freilich Diejenigen unter uns nichts träumen lassen, welche sich unter jedem amerikanischen Staatsmann einen Washington denken, von allen dort vorgegangenen Veränderungen nur die Zunahme der Grösse und Macht des Landes kennen, und von dem Wesen einer Demokratie nichts weiter wissen, als dass ein gewähltes Staatsoberhaupt anstatt eines erblichen an der Spitze stehe. Es ist sehr zu fürchten, dass solche unschuldige Bewunderer ferner und ungekannter Zustände eines schönen Tages grosse Enttäuschungen erleben werden, sowohl in Beziehung auf Ereignisse im Innern der Vereinigten Staaten, als hinsichtlich des Verhaltens derselben im Völkerverkehre.

Hiermit soll übrigens keineswegs gesagt sein, dass die Verhandlungen der Bostoner Versammlung blos solch bedenklichen Inhaltes waren, und dass sie sich lediglich um eine unverständige Erweiterung des unmittelbaren Volkseinflusses auf die Regierung drehten. Im Gegentheile wurden von ihr, welche so viele ausgezeichnete Mitglieder zählte, manche Fragen des öffentlichen Rechtes und Wohles mit sehr vieler Begabung und Sachkenntniss und in ganz lobenswerther Richtung besprochen. So z. B. die, namentlich für die amerikanischen Verhältnisse höchst wichtige, Feststellung des Bankwesens und die Schaffung von Gesellschaften mit corporativen Rechten; ferner die

Unterstützung grosser Unternehmungen, z. B. der Eisenbahnen, mit Geldern oder dem Credite des Staates; die beste Form des Begnadigungsrechtes in einer Republik; manche Punkte des allgemeinen Staatsbürgerrechtes, u. s. w. Allein eben das ist das Merkwürdige und erschreckend Abnorme, dass eine an Begabung und Kenntnissen so reiche Versammlung eine Verbindung der vorgeschrittensten Gesittigung und der verderblichsten staatlichen Richtung zeigen konnte. Wenn diess aber hier so war, was kann man erst von jenen Theilen des grossen Reiches erwarten, welche sich kaum aus der Wildniss emporringen, deren Mitglieder durch ihre ganzen äusseren Verhältnisse auf eine trotzige Unabhängigkeit gestellt, durch Unwissenheit an einer Uebersicht über die Bedürfnisse eines Staatswesens gehindert, und durch die Nothwendigkeit zur Verwechslung an Freiheit und gesetzloser Selbsthülfe veranlasst sind? In die Hände dieses Theiles der Nation fällt aber der entscheidende Einfluss täglich unwiderstehlicher.

An solcher Ansicht der Dinge ändert es nichts Wesentliches, dass die von der Mehrheit der Bostoner Versammlung vorgeschlagenen Verfassungsveränderungen schliesslich mit einer kleinen Mehrheit vom Volke verworfen worden sind. Einmal ist diess keinerlei Beweis über die Stimmung des Landes im Allgemeinen; Massachusetts hat in manchen Beziehungen viel Eigenthümliches. Sodann ist selbst hier wohl schwerlich auf längere Zeit die Wiederholung des Versuches abgeschnitten. Endlich aber trug zu diesem Ergebniss wohl hauptsächlich der Umstand bei, dass die sämmtlichen eigentlich politischen Aenderungsvorschläge ungetrennt als Eine Frage zur Abstimmung kamen. Auf diese Weise musste also Jeder, welcher sich mit irgend Einem Vorschlage durchaus nicht versöhnen konnte, gegen das Ganze stimmen; und namentlich scheint, wie bereits bemerkt, die vorgeschlagene Wahl der Richter in den grossen Städten, vorab in Boston selbst, den Ausschlag für die Verwerfung gegeben zu haben. Es ist folglich der, an sich allerdings erfreuliche, Ausgang nur als ein glücklicher und vereinzelter Zufall, nicht aber als ein Beweis davon zu betrachten, dass mit Unrecht eine Uebertreibung des Gedankens der Volksherrschaft in den Vereinigten Staaten behauptet werde. Diese findet vielmehr in allen Theilen des Landes statt, in der Wildniss wie in den ältesten Wohnplätzen, und wenn sie auch noch zuweilen auf einen Widerstand stösst, so rührt dieser von besonderen Verhältnissen oder von einem mehr und mehr verschwindenden Geschlechte her, ohne dass Hoffnung auf einen ausgiebigen Sieg oder gar auf eine vollständige Umkehr wäre.

Diese Ansicht von der Richtung des staatlichen Lebens der Vereinigten Staaten ist keine erfreuliche; sie rührt jedoch weder aus einem allgemeinen Widerwillen gegen das Land und das Volk her, noch ist sie leichthin gefasst. Allein je entschiedener man in den Einrichtungen Nordamerika's eine

neue Form des Rechtslebens von weltgeschichtlicher Bedeutung erblickt; je merkwürdiger diese Erweiterung der menschlichen Versuche zur genügenden Ordnung des Staates für jeden Pfleger der politisehen Wissenschaften ist; je staunenswerther die Macht des transatlantischen Reiches aufblüht: mit desto grösserer Besorgniss muss man die im innersten Wesen der Zustände vor sich gehende Veränderung betrachten. Der immer weiter um sich greifende Wahn, dass Alles, was eine Menge thut, recht und vernünftig sei, blos weil sie es thut; die steigende Abneigung den, doch aus dem eigenen Willen des Volkes hervorgegangenen und nur auf kurze Zeit eingesetzten, Trägern der öffentlichen Gewalt eine zur Besiegung ungesetzlicher Bestrebungen genügende Macht anzuvertrauen; der immer ungescheuter hervortretende Widerwille gegen alle selbstständigen Stellungen, wenn auch nur um diesen Preis eine tüchtige Leistung zu erlangen ist; mit Einem Worte, die immer weiter um sich greifende Entwicklung eines falschen demokratischen Geistes ist schon in der Gegenwart die Quelle grosser Uebelstände, und bedroht noch mit grössern in der Zukunft. Man kann sich der Ueberzeugung nicht erwehren, dass aus einer im letzten Grunde unrichtigen Auffassung des Rechtes und der Freiheit schliesslich ein Zustand entstehen muss, welcher im Inneren der höheren Gesittigung tödtlich, für andere Staaten aber wegen Rechtsverachtung und Habgier höchst gefährlich ist; ein neues Römerreich, vorwärts getrieben durch rastlose Unruhe und rücksichtslose Thätigkeit der Menge, geneigt zu gewaltsamen Angriffen auf Schwächere durch Selbstüberschätzung und Mangel an sittliehem Gefühle, aufgestachelt durch Ehrgeiz zu Eroberungen nach allen Seiten. Unfähig zum Widerstande gegen innere Partei-Leidenschaft und unmenschliche und gefühllose Racenunterdrückung so wie gegen freischärlerische Gelüste ist die Regierung stark und organisirt genug, diese Fehler für das Ausland bedenklich zu machen. Pflicht und Recht wird langsam aber in steigendem Maasse durch augenblickliche Willkür ersetzt, die Leitung der öffentlichen Angelegenheiten geht aus den Händen der Staatsmänner in die der Volksverführer über. Nichts aber ist ungewisser, als ob die Grösse des Uebels rechtzeitig eine Heilung herbeiführen wird; und völlig verkehrt gar ist die, in Europa nicht selten gehegte, Meinung, dass schliesslich eine Monarchie entstehen müsse. Die Ereignisse nehmen den gerade entgegengesetzten Weg; und es ist weit wahrscheinlicher, dass die Gesehichte der Versuche das Zusammenleben des Menschengeschlechtes zu ordnen zwar um ein neues grosses Beispiel, nicht aber um einen Erfolg reicher werden wird.

Es ist uns nicht gelungen, unsere Ansicht richtig darzulegen, wenn der Leser erwartet, itzt auch noch Vorschläge zur Abwendung oder wenigstens

Neutralisirung des geschilderten Uebels zu finden. So entschieden wir die Missstände erkennen und so aufrichtig wir sie beklagen, so wenig wissen wir Einrichtungen zu ersinnen, welche einer Uebertreibung des demokratischen Geistes zu begegnen im Stande wären. Die schädliche Neigung liegt im innersten Wesen der Volksherrschaft; und da sie den alleinigen Inhaber der Staatsgewalt selbst beherrscht, so ist eine Abhülfe durch organische Anstalten logisch, oder vielleicht richtiger gesagt psychologisch, unmöglich. Nicht etwa desshalb, weil sich keine Formen finden liessen, durch welche Veränderungen in der bestehenden Verfassung auch in einer repräsentativen Demokratie erschwert würden, oder keine Behörde gebildet werden könnte, welcher man durch lange Wahlzeit Unabhängigkeit und durch vorangegangene Aemter der Mitglieder Erfahrung genug geben könnte, um ihr ein Veto gegen Beschlüsse der gewöhnlichen Volksvertretung zu übertragen: sondern weil es kein Mittel gibt, einer zur Verfolgung einer bestimmten Richtung leidenschaftlich entschlossenen Mehrheit des Volkes zu verwehren, mit gesetzlicher Beseitigung aller dieser Hinderungsanstalten zu beginnen. Es ist oben schon bemerkt worden, dass nur kluge Selbstbeherrschung der gesammten Menge, namentlich erzeugt durch schlimme Erfahrungen, von der Betretung falscher Wege abhalten könne, dass aber auf eine solche Sinnesart, für die Dauer wenigstens, nicht zu rechnen sei.

Nur eine naive Unkenntniss des Staatslebens könnte nun aber über diese Unmöglichkeit einer Abhülfe staunen. Jede denkbare Staatsart hat ihre Schattenseiten, deren Beseitigung keiner Weisheit gelingt, weil sie im Wesen des die Verfassung bestimmenden Gedankens und in der menschlichen Natur selbst begründet sind; und eben diess ist ja die Aufgabe und das Verdienst einer umsichtigen wissenschaftlichen Prüfung des gesammten Vorrathes der staatlichen Einrichtungen, dass die natürlichen Vortheile und Fehler einer jeden derselben nach Ursachen und Wirkungen klar dargelegt, dadurch aber richtige Würdigungen derselben und Entscheidungen für die eine oder die andere angebahnt werden. Kein Nachsinnen oder Beklagen wird z. B. verhindern, dass in einer Monarchie die, möglicherweise auch schlimmen, Eigenschaften des zur Regierung berufenen Individuums von schädlichem Einflusse auf das allgemeine Wohl und Wehe sind; oder dass es in einem hausväterlichen oder hausherrlichen Staate an den zur Einrichtung kostspieliger Anstalten nöthigen Mittel fehlt; dass in einer Aristokratie gelegentlich hochfahrende Missachtung der Mehrheit, Selbstsucht der Bevorrechteten und Härte zu Tage tritt; dass in einer Theokratie die freie Geistesausbildung auch in zunächst nicht kirchlichen Beziehungen Noth leidet. Die Frage ist nur, ob diese Uebelstände oder ob die denselben Staatsarten ebenfalls innewohnenden natürlichen Vortheile überwiegen, und ob sich also ein Volk vernünftigermaassen ent-

schliessen kann, trotz der Mischung von Gut und Uebel eine solche Form des Zusammenlebens anzunehmen?

Es ist daher auch mit der Erörterung der oben geschilderten Uebelstände der Demokratie keineswegs ein abschliessendes Verwerfungsurtheil über dieselbe ausgesprochen. Es soll nur auf eine wichtige, aber gewöhnlich unberücksichtigte Seite der Einrichtung aufmerksam gemacht, vor Ueberschätzung gewarnt und der Beweis geführt werden, dass diese Staatsform keineswegs — wie so manche Einsichtslose glauben — eine ganz mangel- und tadellose, das endlich aufgefundene Ideal des menschlichen Zusammenlebens sei. Daneben können denn immerhin noch grosse, ja überwiegende Vortheile bestehen, und es ist keineswegs geläugnet, dass in bestimmten Gesittigungszuständen und Gebietsverhältnissen die durch Vertreter ausgeübte Volksherrschaft die richtige Staatsform sei. Es war weniger die Absicht, Fehler in den amerikanischen Zuständen als überhaupt die Schwäche der Menschen nachzuweisen, und das Ergebniss soll nicht eine Missachtung der Vereinigten Staaten, sondern eine Bereicherung der theoretischen Staatswissenschaften sein.

3.

Bemerkungen über die französische Verfassung von 1848 [1]).

Füglich mag bezweifelt werden, ob je ein verständiger Mann an eine längere Dauer der republikanischen Verfassung Frankreichs vom Jahre 1848 geglaubt hat; und auch darüber werden die Meisten mit sich einig sein, dass das französische Volk, nach seinen guten und nach seinen schlimmen Eigenschaften überhaupt, für demokratische Einrichtungen wenig taugt. Diess hindert aber nicht, das Grundgesetz wissenschaftlich zu untersuchen, welches während des Bestandes jener Staatsform die Regierung des Landes ordnete, und welches aus längeren Berathungen einer zahlreichen Versammlung hervorging, unter deren Mitgliedern manche ausgezeichnete Männer, freilich auch ziemlich viele Narren waren.

Der Versuch, in einem grossen Reiche, für einige dreissig Millionen Menschen und bei einer sehr gesteigerten und theilweise überfeinerten Gesittigung eine einheitliche repräsentative Demokratie einzurichten, ist immer merkwürdig. Wenn man namentlich bedenkt, dass die Franzosen von allen europäischen Nationen am wenigsten an Selbstregierung in kleineren Lebenskreisen gewöhnt sind, sondern alles vom Staate erwarten, und dass sie eine bis zum Aeussersten getriebene Zusammenfassung der Gewalt für gleichbedeutend nehmen mit Grösse und Macht des Vaterlandes: so ist man mit Recht begierig darauf, durch welche Einrichtungen man neben einem durch solche Forderungen und Neigungen bedingten übermächtigen Regierungsorganismus doch auch noch der demokratischen Freiheit Raum zu verschaffen gedachte.

Eine Prüfung des gesammten Systemes ist freilich an dieser Stelle ausser Frage. Theils mag für eine durch die Erfahrung nicht erprobte Einrichtung so viel Raum und Mühe nicht wohl in Anspruch genommen werden. Theils waren einzelne Bestimmungen dieser Verfassung, wie z. B. die Einsetzung einer einzigen, unbeschränkten, beständig vereinigten, keiner Vertagung gegen ihren

1) Die Grundlage dieser Abhandlung bilden mehrere Aufsätze in der Kritischen Zeitschrift für Rechtswissenschaft, namentlich in Bd. XXI und XXIII. Hier erscheinen sie theils erweitert theils abgekürzt und zu einem Ganzen verarbeitet.

Willen und keiner Auflösung unterworfenen gesetzgebenden Versammlung, die Entziehung jedes wirksamen Einflusses des Regierungshauptes auf diese Versammlung, oder die überschwängliche und für ein Gesetz ganz unbrauchbare formelle Abfassung der Grundrechte, so offenbar fehlerhaft, dass eine besondere Auseinandersetzung des Missgriffes als ganz überflüssig erscheint. Immerhin können aber einzelne, vielleicht minder hervorragende aber doch stofflich wichtige Bestimmungen mit Nutzen besprochen und mag aus ihnen Stoff zu wissenschaftlichen Sätzen gewonnen werden. Wenn hierbei mehr das Tadelnswerthe als das Löbliche in das Auge gefasst wird, so geschicht es nicht in altklnger, den Ergebnissen nachhinkender Weisheit und aus selbstgefälliger Lust an der Kritik. Die umfassende wissenschaftliche Bearbeitung einer jeden Staatsart erfordert nicht blos die Aufzählung und den Erweis der positiv zu verlangenden Grundsätze und Formen, sondern es ist eine Erörterung der möglichen fehlerhaften Einrichtungen eben so nothwendig. Letztere bestehen nicht immer einfach in der Abwesenheit oder Negation der guten Anstalten, sondern sie können auch ein selbstständiges Leben haben, und es mögen zu ihrer Vertheidigung mehr oder weniger scheinbare Trugsätze aufgestellt sein. Die repräsentative Demokratie insbesondere besitzt an dem «Föderalisten» eine in aller Zeit unübertreffbare Auseinandersetzung ihrer Vorzüge und eine siegreiche Vertheidigung der namentlich für den amerikanischen Bundesstaat gewählten Einrichtungen; allein es fehlt noch ganz an einer gleichartigen Nachweisung des zu Vermeidenden und an einer Erläuterung auch der Schattenseite. Hierzu nun sollen die nachfolgenden Bemerkungen einen, wenn auch nur unbedeutenden, Beitrag liefern.

Anderen mag bei der Durchgehung der französischen Verfassung von 1848 Anderes auffallen, — sie ist reich genug zu einer Auswahl, — uns haben vorzugsweise fünf Gegenstände in Anspruch genommen: die Bestimmungen über den Begriff des französischen Staatsbürgers; die Einrichtung der gesetzgebenden Gewalt, die Stellung des Präsidenten; der Staatsgerichtshof; endlich die eigenthümliche Bildung und Bedeutung des Staatsrathes.

1.

Die Bestimmungen über französisches Staatsbürgerrecht.

Es bedarf keiner weitläufigen Auseinandersetzung, dass in einer Demokratie die Feststellung der Staatsbürgereigenschaft von der höchsten Bedeutung, eigentlich das wichtigste Grundgesetz ist. Nicht nur nämlich wird dadurch principiell bestimmt, wer Theilnehmer an der Staatsgewalt ist und zur Bildung des allgemeinen Volkswillens beizutragen hat; sondern es hat auch die grössere oder geringere Ausdehnung des Rechtes entschieden praktischen Einfluss auf die Staatsangelegenheiten. So klein nämlich

der Einfluss eines jeden Einzelnen auf die Fassung von Beschlüssen oder auf das Ergebniss der Wahlen sein mag, so ist es doch hinsichtlich des Geistes solcher Staatshandlungen nichts weniger als gleichgültig, welche Klassen der Bevölkerung und wie zahlreiche Berechtigte an jeder derselben Antheil nehmen.

Die Beurtheilung concreter Bestimmungen über das Staatsbürgerrecht zerfällt in eine technisch-rechtliche und in eine politische. — Jene hat zu untersuchen, ob die gesetzlichen Vorschriften durchaus klar, vollständig und unter sich übereinstimmend sind, so dass kein Zweifel bleibt, wer zur Vornahme bestimmter Handlungen berechtigt ist, und also nicht leicht durch Missverständniss Befugte ausgeschlossen Unbefugte aber beigezogen werden können. Die formelle Richtigkeit des Gesetzes ist namentlich dann von doppelter Bedeutung, wenn auch im bürgerlichen Rechte die Eigenschaft eines vollberechtigten Staatsbürgers als Bedingung gewisser Rechtsgeschäfte gefordert wird. — Politischer Betrachtung aber unterliegt das Gesetz in Betreff der Fragen, ob die Bezeichnung der Berechtigten im Geiste einer Volksherrschaft geschehen ist; ob nicht offenbar Untaugliche zur Vornahme von Staatshandlungen zugelassen werden; endlich ob nicht der Mechanismus der Regierung als schwerfällig und allzu verzögerlich erscheint?

Um nun die Bestimmungen der französischen Verfassung von 1848 hinsichtlich der Staatsbürger-Eigenschaft einer umsichtigen rechtlichen Prüfung unterziehen zu können, ist wohl die Aufstellung einiger Vorbemerkungen an der Stelle.

Offenbar ist die Erfüllung dreier Forderungen unerlässlich zur richtigen und vollständigen Feststellung eines Staatsbürgerrechtes. — Vor Allem muss die allgemeine Staatsangehörigkeit (die Nationalität oder das Unterthanenrecht) genau bestimmt sein. Es ist, mit andern Worten, festzusetzen, wer überhaupt dem Staate als bleibender Genosse angehört; wer also den Genuss der staatlichen Anstalten und der allgemeinen sog. staatsbürgerlichen Rechte in Anspruch zu nehmen, die Forderungen des Staates auf Gehorsam und Leistungen zu erfüllen, die Vorschriften des bürgerlichen Straf- und Process-Rechtes im Gegensatze gegen Fremde auf sich zu beziehen hat. Auch sind natürlich die Bedingungen und Formen der Erwerbung und des Verlustes dieser Staatsangehörigkeit anzugeben. Eine solche unzweifelhafte Bezeichnung des menschlichen Stoffes, aus welchem der Staat besteht, muss aber vorangehen, weil sonst eine genügende und sichere Auswahl der zur Theilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten zu Berufenden unmöglich ist; und von selbst versteht es sich auch, dass das Verhältniss eine eigene gesetzliche Benennung erhalten muss, damit keine Verwechslung mit andern Rechtszuständen und kein Zweifel über die Subjekte einer Vorschrift aus einer ungenauen und wechselnden Terminologie entsteht. — Zweitens müssen diejenigen

Staatsangehörigen genau bestimmt werden, welchen das Recht der Theilnahme an den Staatsangelegenheiten zustehen soll, also die Staatsbürger im engern Sinne des Wortes. Wie weit auch eine Demokratie diese unmittelbare Betheiligung ausdehnen mag, immerhin bleiben Viele, ja bleibt die grosse Mehrzahl der Staatsangehörigen davon ausgeschlossen. Jeden Falles können nämlich Weiber, Unmündige, unter Vormundschaft Gestellte, theils aus Rechts- theils aus Zweckmässigkeitsgründen, zur Mitbildung des Staatswillens nicht zugelassen werden. Es finden sich aber bei näherer Untersuchung auch noch manche andere, zum Theile zahlreiche, Kategorieen, welchen ohne Gefahr und Unvernunft eine Einwirkung auf den Staat nicht eingeräumt werden kann, oder welche wenigstens aus überwiegenden Gründen der Staatsweisheit ferne zu halten sind. Ueber die Ursachen und den Umfang dieser Unfähigkeit mag Meinungsverschiedenheit stattfinden und eine mehr oder weniger demokratische Gesinnung Verschiedenes verlangen: allein dass Gefangene, mit schweren peinlichen Strafen Belegte, in öffentlichem Almosen Stehende u. dgl. vernünftiger- und anständigerweise nicht zur Mitregierung des Staates zuzulassen seien, ist wohl den Wenigsten zweifelhaft. — Endlich aber ist es nöthig, die verschiedenen staatlichen Handlungen, deren Mitvornahme den Inhalt des vollen Staatsbürgerrechts bilden soll, genau aufzuführen. Natürlich macht es einen höchst bedeutenden Unterschied, ob es sich von einer reinen oder von einer repräsentativen Demokratie handelt. Im letzteren Falle wird ausser Theilnahme an den verschiedenen Arten von Wahlen und etwa einem Rechte der Abstimmung bei Verfassungs-Aenderungen kaum etwas Weiteres übrig bleiben. Von bedeutenden rechtlichen Folgen können Vorschriften sein, welche die Eigenschaft eines Staatsbürger i. e. S. auch bei Geschäften des bürgerlichen Rechtes verlangen; sie finden jedoch nicht sowohl in der Verfassungsurkunde als in den Rechtsgesetzen ihre Stelle.

Gegenstand eines grossen Staunens ist es nun, wie wenig das französische Grundgesetz vom Jahre 1848 diesen Forderungen entspricht. Kaum eine derselben ist leidlich beachtet.

Bestimmungen über die allgemeine Staatsangehörigkeit sind nicht nur keine gegeben, sondern es wurde sogar durch einen doppelten Gebrauch des Wortes «citoyen» in den Einleitungsbestimmungen und in dem Texte der Verfassungsurkunde selbst eine neue Verwirrung in diesen im französischen Rechte so oft verschieden und so oft ungenügend geordneten Gegenstand gebracht. — Um dieses klar zu machen, bedarf es eines Zurückgehens bis zur Verfassung von 1791.

Nachdem die verfassunggebende Versammlung alle Unterschiede der Geburts- und Rangverhältnisse sowie der provinziellen Rechtsstellungen beseitigt hatte, fühlte sie das Bedürfniss, allgemeine gültige Vorschriften über die Staatsangehörigkeit zu geben. Diess geschah durch die Bestimmungen

der Verfassung in Titel II, Art. 2 und 3 über den Begriff und über die Arten der Erwerbung dieses Verhältnisses, sowie durch die sog. Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Zu gleicher Zeit aber war sie, trotz ihrer grossen Abneigung gegen alle Ausnahmeberechtigungen, allzu einsichtig, um der gesammten Masse nun auch die Ausübung der politischen Rechte einzuräumen; sie übertrug diese vielmehr nur an Diejenigen, welche eine Reihe von, freilich leichten, Bedingungen erfüllten, z. B. Ansässigkeit, Volljährigkeit, Unbescholtenheit, Steuerzahlung. Die gesammten Staatsangehörigen nannte sie «französische Bürger» (citoyens français), die zu staatlichen Handlungen Berufenen aber, vielleicht nicht ganz glücklich, «thätige Bürger» (citoyens actifs). — Ohne Zweifel war diese Gesetzgebung in ihren Grundgedanken eine ganz richtige; allein vollkommen war sie noch keineswegs. Namentlich war es nothwendig, die wunderliche Hauptbestimmung, dass derjenige «französischer Bürger» sei, welcher in Frankreich von einem «französischen» Vater geboren sei, zu ergänzen. War doch hiermit die Frage nicht beantwortet, wer denn die Eigenschaft eines französischen Vaters in Anspruch zu nehmen habe?

Diese Verbesserungen wurden nun aber zunächst keineswegs gegeben. Vielmehr warf der Convent in seiner ersten Verfassung — der jacobinischen von 1793 — wieder Alles durcheinander. In ultrademokratischer Abneigung gegen staatliche Vorrechte und dem früheren Geschrei über den gehässigen Unterschied zwischen activen und nicht activen Bürgern Rechnung tragend, ertheilte er jedem volljährigen Manne (mit ganz wenigen Ausnahmen) das Recht der Mitwirkung bei Wahlen, und liess in so weit die beiden Benennungen und Begriffe von citoyen français und citoyen actif in dem Einen Verhältnisse und Worte des «citoyen» aufgehen. Damit war aber natürlich die hier zunächst zu beantwortende Frage nicht gelöst. Wie weit auch die politischen Rechte ausgedehnt wurden, immer waren noch weitere blosse Staatsgenossen vorhanden, und sie bildeten sogar die grosse Mehrzahl der Bevölkerung. Hinsichtlich dieser war nun formell gar nichts bestimmt, und wenn von ihnen auch unzweifelhaft die Menschen und Bürgerrechte angesprochen werden konnten, da diese ohne Unterschied «jedem Menschen» zuerkannt waren, so war keinerlei Erklärung darüber mehr vorhanden, wer zu ihrer Klasse gehöre.

Zu etwas verständigeren Bestimmungen kehrte die zweite vom Convente ausgehende Verfassung, die Directorialverfassung des Jahres III zurück. Es wurde nun wieder ein Unterschied zwischen Staatsgenossen im Allgemeinen, itzt «Français» genannt, und den staatlich Berechtigten, «citoyens» gemacht, für letztere namentlich eine Reihe von Erwerbungsbedingungen aufgestellt, unter welchen die Eintragung in ein eigenes, in jeder Gemeinde zu haltendes, Bürgerverzeichniss neu und wichtig war. Hierdurch war also der in der

Sache liegende Unterschied zwischen Genossen und Vollberechtigten wieder förmlich ausgesprochen; eine grosse Lücke blieb jedoch dadurch, dass nur über die letztere Gattung Näheres angeordnet, dagegen wieder keine Bestimmung über die Erwerbung und überhaupt über die rechtliche Bedeutung der allgemeinen Staatsgenossenschaft getroffen war.

Erst die Gesetzgebung des Consulates brachte in dieser Beziehung Abhülfe, und zwar theils durch die Verfassung des Jahres VIII, hauptsächlich aber durch den Code civil. In der Verfassung war im Wesentlichen das System der Directorialverfassung beibehalten, somit der Unterschied zwischen «Français» im Allgemeinen und «citoyens». Hinsichtlich der letzteren waren zureichende Bestimmungen getroffen, insbesondere die Erwerbung der Eigenschaft von einer, itzt ziemlich erschwerten, Eintragung in die Bürgerliste abhängig gemacht. Der Code civil aber bestätigte ausdrücklich den Unterschied der Staatsangehörigen im Allgemeinen und der mit politischen Rechten versehenen Bürger, holte die in der Verfassung abermals übergangene Bestimmungen über die allgemeine Staatsangehörigkeit (qualité de Français), deren Erwerbung, Verlust u. s. w. nach, und fügte auch eine Reihe von privatrechtlichen Folgen sowohl dieser Eigenschaft als der des citoyen bei. Nur blieb auch hier der schon von der verfassunggebenden Versammlung gemachte Fehler bestehen, dass nicht erklärt war, wer der «französische» Vater eines ehelichen Sohnes und dadurch französischen Bürgers sei.

Einen grossen Rückschritt in Klarheit und Logik machten wieder die Karten von 1814 und 1830. Nicht nur war der Begriff der allgemeinen Staatsangehörigkeit lediglich vorausgesetzt, nirgends aber ausdrücklich anerkannt und geordnet; sondern es wurde auch die bisherige Bestimmung des citoyen stillschweigend ganz verlassen, ohne dass ein anderer an die Stelle gesetzt worden wäre. Die Bürgerlisten hörten auf, und das active Wahlrecht wurde an eine verhältnissmässig ganz kleine Anzahl gegeben, deren Anspruch lediglich auf einem bestimmten Steuerbetrage beruhte. Dass nun diese «Wähler» nicht allein die Bürger im Sinne der früheren Verfassung und namentlich des Code sein sollten und sein konnten, war kaum zweifelhaft; allein um so ungewisser, wer ausser ihnen diese Eigenschaft habe. Eine richtige Beantwortung der Frage war aber namentlich desshalb von der höchsten Bedeutung, weil die Gültigkeit einer Reihe von Rechtshandlungen die Theilnahme von «citoyens» verlangte. Da die Gesetzgebung sich nicht beeilte, diesen unklaren Zustand aufzuhellen, so trat nothgedrungen ein Gerichtsgebrauch ins Mittel, welcher für die zunächst betheiligten privatrechtlichen Verhältnisse ausreichend sein mochte, allein die Frage im Allgemeinen um so weniger löste, als er höchst unlogisch und willkührlich war. Es wurde nämlich angenommen, dass itzt zu den vom Code für die citoyens vorbehaltenen Handlungen jeder «Franzose» (also jeder Staatsgenosse im

Allgemeinen) befähigt sei, jedoch mit Ausnahme der von der Consular-Verfassung von der Aufnahme in die Bürgerlisten Ausgeschlossenen.

Es ist einleuchtend, dass es eine nahe liegende Aufgabe der Verfassung von 1848 gewesen wäre, diese unklaren und kaum notbdürftig für einen einzelnen Zweck geordneten Verhältnisse endlich einmal ins Reine zu bringen, zu dem Ende aber vor Allem die allgemeine Staatsangehörigkeit, die qualité de Français, unzweifelhaft und vollständig festzustellen. Diess ist denn nun aber so wenig geschehen, dass sogar mehr als je Verwirrung erzeugt wurde. Der, von früheren Gesetzgebungen unbedenklich anerkannte, Unterschied zwischen den beiden Arten von Einwohnern ist nicht klar ausgesprochen, sondern ergibt sich nur durch einen Schluss aus einer gelegentlichen Nebeneinandersetzung der bürgerlichen und der politischen Rechte. Die seit lange bestehenden Lücken in der Gesetzgebung über die Staatsgenossen bleiben unausgefüllt. Und zum Ueberflusse wird auch noch ganz zwecklos der feststehende Sprachgebrauch gestört. Die Verfassung gebraucht nämlich einerseits den seit 1798, jeden Falles seit der Consulargesetzgebung, von der Gesammtheit der Staatsgenossen üblichsten Ausdruck «Français» nicht, sondern bedient sich des Wortes «citoyen», auch da, wo ganz unzweifelhaft nicht von politisch Vollberechtigten, sondern von jeglichem Staatsangehörigen die Rede ist. So z. B. in den thörichten sittlichen Vorschriften der Einleitung; so immer bei den staatsbürgerlichen Rechten, welche sie schon in der Ueberschrift als «Droits de citoyens garantis par la constitution» bezeichnet. Auf der andern Seite aber erklärt sie (in Art. 25), dass das Wahlrecht allen «Franzosen» zustehe, welche gewisse Bedingungen erfüllen. Wenn also auch nicht gerade eine völlige Umtauschung der hergebrachten Bezeichnungen beabsichtigt sein mag, so ist jeden Falles die, im Rechte so wünschenswerthe, Bestimmtheit des Sprachgebrauchs verlassen. — Man wird zugeben, dass die Nachlässigkeit kaum weiter getrieben werden konnte.

Nicht besser, um das Wenigste zu sagen, verhält es sich mit den Bestimmungen über das Staatsbürgerrecht im engeren Sinne, also mit der Bezeichnung derjenigen Staatsgenossen, welche zur Theilnahme an den Staatsgeschäften berufen sein sollen. — Abgesehen nämlich davon, dass der oben bereits gerügte unbestimmte, weil in seinem letzten Anhaltspunkte zweifelhafte, Ausdruck «Français» gebraucht ist, entspricht es dem Wesen einer Verfassung nicht und gibt es zu gewichtigen Zweifeln Anlass, dass die berechtigenden Eigenschaften nicht einzeln und bestimmt angegeben, sondern nur mit einem einzigen Worte angedeutet sind; und den entschiedensten Tadel verdient es, dass hinsichtlich des alten, unter der Herrschaft der Karten von 1814 und 1830 nur durch einen sehr anfechtbaren Gerichtsgebrauch bei Seite geschobenen, Zweifels über die civilrechtlichen Folgen des

Staatsbürgerrechts nicht nur keine feste Entscheidung gegeben, sondern sogar noch neue Schwierigkeit verursacht worden ist.

Was die ungenügende Bezeichnung der Bedingungen des vollen Staatsbürgerrechtes betrifft, so ist die einzige in der Verf.-Urk. hierüber enthaltene Bestimmung die des Art. 25, welcher ausspricht, dass «alle 21 Jahre alten Franzosen, welche sich im Genusse der bürgerlichen und der politischen Rechte befinden, Wähler seien.» Diess ist denn nun in dreifacher Beziehung unvollständig. — Einmal sind die «politischen» Rechte, in deren Besitz der Bürger sein muss, gar nicht angegeben. Wie die Dinge zunächst liegen, bedeutet allerdings das Wort nicht mehr und nicht weniger, als Wahlrechte, indem die Verfassung keine anderweitigen politischen Rechte kennt; und es heisst also der Satz deutlicher ausgedrückt: Wähler ist jeder an sich rechtsfähige 21jährige Franzose, dem das Wahlrecht nicht ausdrücklich abgesprochen ist. Allein da eine gesetzliche Feststellung weiterer Theilnahme an Staatsangelegenheiten, als nur an den Wahlen, nirgends ausgeschlossen ist, eine solche sogar in einer Demokratie ganz natürlich erscheint, wie z. B. Theilnahme am Geschwornengerichte, Berechtigung zur Abstimmung über Verfassungsänderungen, ein Veto bei gewissen Gesetzen u. s. w.: so entsteht die Frage, ob Diejenigen, welchen etwa ein später geschaffenes politisches Recht nicht zukäme, dennoch als im Besitze der «politischen» Rechte befindlich betrachtet würden, und Wähler blieben? Sowohl für die Verneinung als für die Bejahung lassen sich bei der gewählten Fassung gute Gründe anführen. — Sodann ist nirgends bestimmt, aus welchen Gründen die politischen Rechte entzogen werden können. Ueber den Verlust der bürgerlichen Rechte enthält der Code genügende Bestimmungen; allein die Feststellung der politischen Rechtsunfähigkeit ist der gewöhnlichen Gesetzgebung ausdrücklich durch Art. 27 der V.-U. überlassen. Sie mag daher nach der Strömung der Begebenheiten und der Parteiabsichten geändert werden, und es besteht keinerlei Sicherheit, dass die zuerst getroffene Bestimmung, (wie sie später das Gesetz vom 15. März 1849 enthielt,) eine bleibende sein werde. Dass ein solcher wesentlicher Punkt wenigstens in seinen Grundzügen in der Verfassungsurkunde selbst, und somit möglichst unantastbar und unveränderlich, festgestellt sein sollte, kann nun aber nicht wohl eines Beweises bedürfen. Wozu sonst ist ein Grundgesetz vorhanden? — Endlich ist keineswegs mit Bestimmtheit ausgesprochen, dass Wähler und vollberechtigter Staatsbürger derselbe Begriff sei. Ohne Zweifel ist diess die Absicht des Gesetzgebers; allein in seinen Worten liegt kein Hinderniss, neben dem weitausgedehnten Wahlrechte noch eine andere engere Kategorie von staatlich Berechtigten zu schaffen. Ob ein solcher Gedanke mehr oder weniger zweckmässig, die Ausführung mehr oder weniger wahrscheinlich ist, kann an dem Tadel der ungenauen,

dadurch aber grossen Missbrauch ermöglichenden, Abfassung des Grundgesetzes nichts ändern.

Von noch grösserer Bedeutung, weil von unmittelbarer Wirkung auf das tägliche bürgerliche Leben, ist die Offenhaltung, ja sogar Verschlimmerung des alten Zweifels, wer die nach gelegentlichen Vorschriften des bürgerlichen Rechtes zu gewissen Rechtshandlungen allein befähigten Staatsbürger, «citoyens» seien? — So lange in Frankreich Bürgerlisten überhaupt nicht geführt wurden, konnte man sich mit der Uebung der Gerichte, dass Jeder zu jenen Rechtshandlungen zuständig sei, welcher in eine solche Liste hätte eingezeichnet werden können, falls die Verfassung des Jahres VIII noch bestünde, zur Noth zufrieden geben. Es musste in der Ermanglung jedes Anhaltes in der bestehenden Gesetzgebung thatsächlich irgend eine Auskunft zur Befriedigung der Forderungen des Civilgesetzbuches getroffen werden, und die gewählte war wenigstens zweckgemäss. Allein durch die Verfassung des Jahres 1848 stellt sich die Sache wesentlich anders und wird die bisherige Ordnung sehr zweifelhaft gemacht. Einer Seits nämlich ist itzt wieder eine weite Ausdehnung politischer Rechte angeordnet und die Beschränkung derselben auf einige Tausend Wähler aufgegeben; auch werden wieder Verzeichnisse der Berechtigten in allen Gemeinden geführt und sind (durch das Gesetz vom 15. März 1849) Ausschliessungsgründe bestimmt. Auf der andern Seite aber sind die in Frage stehenden Rechte und Wahlrechte und nicht überhaupt staatsbürgerliche Rechte; es heissen auch die neuen Verzeichnisse «Wählerlisten» und nicht «Bürgerlisten»; endlich ist in Art. 25 der V.U. nur von Wählern die Rede und nicht von Ertheilung der «qualité de citoyen», wo mehr Art. 6 des Code spricht. Es entsteht also die Frage: ob die seit dem Jahre 1814 bestehende Gerichtsübung in Betreff des Begriffes «citoyen» auch noch bestehe und ob namentlich die der Verfassung des Jahres VIII entnommenen Unfähigkeitsfälle auch itzt noch gelten; oder ob an deren Stelle die Bestimmungen der Verfassung von 1848 über das Wahlrecht getreten seien, dann aber natürlich auch die neuen Fälle der Ausschliessung von dem Wahlrechte gelten, wie sie das Gesetz vom 15. März 1849 feststellt? Die Beantwortung aber ist von um so grösserer Wichtigkeit, als die kaiserliche Verfassung von 1852 in diesen sämmtlichen Bestimmungen nichts geändert hat.

Es bedarf nur kurzen Nachdenkens, um einzusehen, dass verschiedene Lösungen der Frage möglich sind, und dass sich nicht ungewichtige Gründe für jede derselben anführen lassen. — Einmal nämlich kann, um nur die nächstliegenden denkbaren Ansichten anzudeuten, davon ausgegangen werden, dass die Verfassung durch ihre Bestimmungen über Wahlen gar nicht habe über die vorliegende Frage entscheiden wollen, dass dagegen aber der Gesetzgeber zu jeder Zeit den Begriff des «Staatsbürgers» nach seinem

Belieben bestimmen möge, jede neue Festsetzung aller älteren Gesetze und Gewohnheitsrechte für die künftige Anwendung aufhebe, und also im ganzen Rechtssysteme, wo immer der Begriff des Staatsbürgers zur Anwendung zu bringen sei, der jüngst bestimmte ohne weitere Beschränkungen und Bedingungen allein gelte. Hieraus gehe denn hervor, dass unter der Herrschaft der Verfassung von 1848 Staatsbürger und Staatsangehöriger (Franzose) völlig gleichbedeutend seien, indem die Verfassungsurkunde in dem gerade zur Festsetzung von staatsbürgerlichen Rechten bestimmten Abschnitte die beiden Worte als völlig gleichbedeutend behandle. Wenn also hinsichtlich der notariellen Fähigkeit oder in was immer für einer Beziehung noch weitere besondere Eigenschaften wünschenswerth erscheinen, so müsse durch ein eignes Gesetz nachgeholfen werden, bis dahin aber jeder an sich rechtsfähige Franzose zugelassen werden. — Eine zweite mögliche Antwort ist die, dass auf den unzweifelhaften Willen des Gesetzgebers gesehen, und somit jeden Falles ein Unterschied zwischen den bürgerlichen Gesetzen und den politischen Rechtsbestimmungen gemacht werden müsse. Die letzteren mögen immerhin nach den jeweiligen Verfassungsrichtungen und Ereignissen wechseln, Befugnisse geben und nehmen; dies aber gehe die bürgerliche Gesetzgebung nichts an. Es sei z. B. klar, dass der Code die Gültigkeit gewisser Rechtshandlungen von dem Besitze bestimmter sittlicher und sachlicher Eigenschaften habe abhängig machen wollen; dass er diese Eigenschaften in Denjenigen, welche in die zur Zeit seiner Abfassung bestehenden Bürgerlisten eingetragen waren, vereinigt gefunden, und somit kurzweg diese Eingetragenen als befähigt bezeichnet habe; dass diese freie besondere Bestimmung zwar durch Auslegungen und Gerichtsgebrauch geordnet, niemals aber durch allgemeine Gesetze über die politische Seite des Bürgerthums habe geändert werden wollen und können; und dass somit auch nach den neuesten Veränderungen in den Grundrechten und Wahlbefugnissen die vom bürgerlichen Gesetzbuche vorausgesetzten Bestimmungen (in ihrer späteren gültigen Entwickelung) im Bereiche seiner Wirkung gelten. — Auf wesentlich gleicher Grundlage, allein auf verschiedener logischer Weiterführung ruht eine dritte Meinung. Man geht nämlich hier auch von dem Unterschiede zwischen bürgerlichem und öffentlichem Rechte aus; nimmt ferner in Beziehung auf jenes ebenfalls an, der Gesetzgeber habe bei bestimmten Rechtshandlungen einen höhern Grad von Zuverlässigkeit, eine sittliche Sicherheitsleistung, verlangt: stellt nun aber den Satz auf, dass der Beweis dieser besonderen Zuverlässigkeit von den Urhebern des Code in der Eintragung in die Wählerliste des Staates gefunden worden sei; dass somit, nachdem jetzt wieder Wählerlisten wesentlich ähnlicher Art hergestellt seien, die bisherige nothgedrungene Abweichung von dem Willen des Gesetzgebers

verlassen und die vom Code verlangte staatsbürgerliche Eigenschaft wieder mit der Eintragung in die Wahllisten verbunden werden müsse.

Es ist nicht eben leicht, unter diesen drei Meinungen zu entscheiden; die verschiedenen für eine jede derselben geltend zu machenden Gründe halten sich so ziemlich die Wage; und doppelt hat sich ein Ausländer zu bedenken, ehe er einen entschiedenen Ausspruch wagt. Es mag daher genügen zu bemerken, dass sich die Mehrzahl der französichen Rechtsgelehrten, unter ihnen z. B. Laferrière, für die zweite Ansicht ausgesprochen hat. Erlaubt ist es jedoch wohl anzunehmen, dass hierbei nicht bloss die rein theoretischen Gründe den Ausschlag gegeben haben, sondern namentlich die Rücksicht auf die Aufrechterhaltung der lange befolgten Ordnung ins Gewicht gefallen ist. An sich genommen, scheinen die Gründe für die dritte Meinung die einfachsten und durchschlagendsten zu sein.

Wie dem aber sein mag, so ist zum mindesten so viel unbestreitbar, dass diese unerwarteten, gleich auf der Schwelle des neu begründeten französischen Staatsrechtes begegnenden Zweifel einen neuen Beweis der Wahrheit abgeben, wie schwer es ist, mitten im Sturme einer aufgeregten Zeit und bei ausschliesslicher Richtung aller Gedanken und Bestrebungen auf einige Tagesfragen allseitig richtige und gut wirkende Verfassungsveränderungen vorzunehmen. Es ist da weder Zeit noch Lust zur umsichtigen Beachtung auch der entfernteren Folgen; zu spät aber ist es, wenn Erfahrung und Nachdenken die unbewusst angestellten Zerstörungen oder die jetzt erst bewerkstelligten Widersprüche zwischen Gesetz und Gesetz aufdecken. Und was hilft es dann auch, dass sich durch Scharfsinn und praktischen Takt allmählig bessernde Auslegungen und Gerichtsgewohnheiten bilden? Eine neue Aufregung bringt eine neue Verfassung; diese aber neue Lücken und Zernichtungen; der Stein des Sisyphus ist also von neuem zu wälzen.

Endlich ist oben noch eine Ausstellung gegen die Fassung der Verf.-Urk. von 1848 in der Richtung gemacht worden, dass sie es unterlassen habe, die mit der Eigenschaft des Staatsbürgers verbundenen politischen Rechte genau und vollständig zu bezeichnen. — Aus dem im Vorstehenden Erörterten ergibt sich, dass lediglich nur über die Ausdehnung des Wahlrechtes Bestimmungen getroffen sind; hinsichtlich aller weiteren in einer Demokratie dem Bürger etwa zustehenden Theilnahme an staatlichen Angelegenheiten wird ein vollständiges Stillschweigen beobachtet. Dass nun aber, auch in einer nur repräsentativen Demokratie, Betheiligung bei den verschiedenen Gattungen von Wahlen keineswegs das einzige mögliche politische Recht ist, bedarf nicht erst des Beweises. Die ausschliessliche Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Aemter und Dienste, die Wirksamkeit als Geschworner, die Befugniss zur Betreibung gewisser Beschäftigungen, selbst die Abstimmung über bestimmte wichtige Arten von Gesetzen u. s. w. können gar wohl

auch neben einer Besorgung der ordentlichen Staatsangelegenheiten durch eine Versammlung gewählter Vertreter als gesetzliche Befugnisse des einzelnen Vollbürgers bestehen, und ihre Znerkennung ist sicherlich dem Gedanken einer Volksherrschaft nicht zuwider. Von allem diesem ist nun, wie gesagt, in der Verfassung von 1848 keine Rede. Ist nun aber damit ausgesprochen, dass auch keine Rechte dieser Art dem französischen Bürger zukommen sollen? Gewiss nicht, und zwar schon aus dem einfachen Grunde, dass in einigen Beziehungen solche weitere staatsbürgerliche Rechte bereits bestehen, wie z. B. hinsichtlich der Aemterbekleidung, bei anderen aber die Nothwendigkeit dazu treiben kann. So ist z. B. alsbald nach dem Staatsstreiche von 1851, ohne dass erst eine Verfassungs-Veränderung in dieser Beziehung vorausgegangen wäre, die Gesammtheit der Bürger zu einer Abstimmung über eine neue Staatsform aufgefordert worden, als zu seiner sich von selbst verstehenden, im Wesen des Bürgerthumes liegenden Befugniss. Offenbar genügt daher die ausschliessliche Aufzählung des Wahlrechtes nicht, ja sie ist sogar unrichtig, indem sie den Begriff des Bürgers durch den des Wählers zu verdrängen geeignet ist. Kurz, es wäre die Aufgabe des Gesetzgebers gewesen, die Gesammtheit der Rechte, welche dem Staatsbürger zukommen sollen, in einen Bündel zusammenzufassen und dadurch den ganzen Inhalt und die Bedeutung des Verhältnisses scharf und bestimmt hervorzuheben.

Für den Staatsmann sind allerdings die im Vorstehenden gemachten hauptsächlich juristisch-technischen Ausstellungen, (etwa die letzte ausgenommen,) von geringerer Bedeutung, als für den Rechtsgelehrten, in dessen Gedanken- und Thätigkeitskreis eine richtige Bezeichnung von Rechten und eine umsichtige Beachtung ihrer Folgerungen nächstes Bedürfniss ist. Jener fasst die Verfassungsbestimmungen in ihrem Verhältnisse zu der gewählten Staatsart und in ihren Wirkungen für das gesammte öffentliche Leben auf. Es besteht also in Betreff des vorliegenden Gegenstandes auch noch eine Frage aus dem Standpunkte der Politik, nämlich ob die Bestimmung, dass jeder 21jährige Franzose, dem nicht aus besonderen Gründen die Ausübung von Rechten untersagt ist, an der Leitung des Staates durch sein Wahlrecht Antheil zu nehmen habe, dem Gedanken der repräsentativen Demokratie an sich entspricht, und ob sie nützlich zu wirken verheisst?

Diese Frage kann allerdings mit Bestimmtheit nicht beantwortet werden ohne vorgängige nähere Untersuchung, welche gesetzliche Gründe denn den Bürger der Ausübung seiner bürgerlichen und politischen Rechte berauben können; denn nun erst lässt sich übersehen, wem thatsächlich die Ausübung des Wahlrechtes zusteht. Was nun die Entziehung der bürgerlichen Rechte betrifft, so gibt hinsichtlich dieser das bürgerliche Gesetzbuch alsbald genügende Auskunft, (Buch 1, Kap. 2, Art. 17—33,) und es ergibt sich, dass

diess nur in zwei Fällen eintritt; nämlich — wie sich diess von selbst versteht — bei dem Verluste der Staatsangehörigkeit, sodann bei dem, in Folge gewisser schwerer Verurtheilungen eintretenden, bürgerlichen Tode. Nicht unmittelbar klar liegt dagegen die Antwort vor hinsichtlich des Verlustes der politischen Rechte. Die Verfassungs-Urkunde selbst enthält, wie bereits bemerkt, darüber keine Vorschriften, sondern verweist nur, in Art. 27, auf ein erst zu erlassendes Wahlgesetz, welches über den Verlust des activen und passiven Wahlrechtes das Nähere anordnen werde. Da nun aber dieses Gesetz später wirklich erlassen worden ist, (unter dem 15. März 1849,) so erhellt, dass die Ausübung politischer Rechte Denjenigen untersagt sein soll, welche zu schweren, näher bezeichneten, peinlichen Strafen verurtheilt worden sind; welche eine, wenn auch leichtere, Verurtheilung wegen gewisser als besonders unehrenhaft betrachteter Verbrechen erhalten haben, z. B. wegen Diebstahls, Betrugs, Fälschung, Kasseneingriffs, Wuchers; endlich Gantleuten und der eigenen Vermögensverwaltung Entsetzten. In Beziehung auf beide Kategorieen von Rechten sind es also im grossen Ganzen nur Verbrecher, welchen die Theilnahme an der Staatsleitung verweigert wird, und es ist auf sonstige ungünstige Verhältnisse, wie z. B. persönliche Abhängigkeit, Vermögenslosigkeit, äussersten Grad von Unwissenheit u. s. w. keine Rücksicht genommen. Die Folge hiervon aber ist, dass ungefähr der vierte Theil der gesammten Bevölkerung, nämlich über acht Millionen Männer, an den Wahlen (und an andern Staatshandlungen, welche etwa den Wahlen gleichgestellt werden möchten,) Antheil zu nehmen berechtigt ward.

Dass in einer Demokratie auch die ausgedehnteste Betheiligung an Staatsangelegenheiten nicht gegen das Wesen der Staatsart ist, bedarf keiner Erörterung. Namentlich kann darüber kein Zweifel sein, dass die, in der Monarchie allerdings schwierige, Streitfrage, ob die Theilnahme an Wahlen von Vertretern eine Folge des Besitzes von Rechten und des Bedürfnisses von Schutz, oder aber ein Auftrag des Staates und eine Dienstleistung sei, ob also diese Theilnahme allen Berechtigten gestattet werden müsse, oder nur den als besonders tauglich Erachteten übertragen werden dürfe, in der repräsentativen Demokratie jeden Falles zu Gunsten der allgemeinen Berechtigung zu entscheiden ist. Eine Beanstandung des so weit ausgedehnten Wahlrechtes der Verfassung von 1848 kann somit vom Standpunkte der Folgerichtigkeit nicht stattfinden.

Damit ist denn aber allerdings über die Nützlichkeit der Einrichtung nicht entschieden. Immerhin kann es sein, dass eine solche weite Ausdehnung auch solche Bürger umfasst, von deren Mitwirkung in der Mehrzahl der Fälle kein guter Erfolg zu erwarten steht. Und wenn diess nachgewiesen werden kann, so ist es, auch in der Demokratie, eine Forderung der Staatskunst, die wahrscheinlich Unbrauchbaren und Schädlichen auszuscheiden.

Einer Hinweissung auf das allgemeine Recht der Bürger, an der obersten Leitung der Staatsgeschäfte wenigstens mittelbaren Antheil zu nehmen, steht das eben so unbestreitbare Gebot der Staatsklugheit gegenüber, Solche, von welchen aus bleibenden und in der Natur der Dinge begründeten Ursachen mit überwiegender Wahrscheinlichkeit ein verderblicher Einfluss auf eine Angelegenheit zu erwarten steht, von derselben auszuschliessen. Kein Recht kann ein unbedingtes sein; und wer zur zweckmässigen Ausübung eines die Gesammtheit in seinen Folgen berührenden Rechtes unfähig ist, kann dasselbe nicht zum Schaden allgemeinen Wohles in Anspruch nehmen. In der Demokratie hat nicht Jeder ohne Unterschied mitzuregieren, sondern es darf nur kein Befähigter ausgeschlossen werden. Die zu beantwortende Frage ist also: ob Minderjährigkeit und eine durch gewisse verbrecherische Handlungen bewiesene ungesetzliche und unehrenhafte Gesinnung die einzigen Wahrscheinlichkeitsgründe einer staatlichen Untauglichkeit sind?

Ohne Besorgniss eines Widerspruches kann der Satz aufgestellt werden, dass ein Mann zum ungefährlichen Gebrauche eines Wahlrechtes nicht befähigt ist, wenn er sich in einer von der Willkühr eines anderen Bürgers wirthschaftlich durchaus abhängigen Stellung befindet; wenn es ihm an den Vorbedingungen selbst der elementarsten Bildung und der Erwerbung eines Urtheiles in staatlichen Fragen fehlt; endlich wenn er ohne alles Vermögen ist. — Im ersten Falle ist zu besorgen, dass er bei der Abgebung seiner Stimme, nicht seiner Ueberzeugung folgt, sondern von seinem Patrone zu einer Abstimmung nach dessen Willen genöthigt ist. Nur Wenige werden ihren Nahrungsstand opfern, um ihrem politischen Gewissen zu folgen; es wird aber durch eine aufgezwungene Abstimmung die Einwirkung der sich Fügenden auf die öffentliche Sache verfälscht. Diess aber ist um so bedenklicher, als Viele in einer solchen Abhängigkeit von Einem und Demselben stehen können, dieser somit anstatt der einzigen Stimme, zu welcher er berechtigt ist, thatsächlich eine Mehrzahl derselben abzugeben und einen ganz ungebürlichen, dem Wesen der Volksherrschaft zuwiderlaufenden Einfluss zu üben vermag. So z. B. ein grosser Fabrikherr, ein Gutsbesitzer mit vielen nur auf ihn angewiesenen Taglöhnern oder lediglich auf kurze Aufkündigungsfrist gesetzten Pächtern. Dass dem Uebelstande nicht durch Strafandrohungen gegen Beeinträchtigung der Wahlfreiheit Untergeordneter begegnet werden kann, wegen der Schwierigkeit des Beweises, leuchtet wohl ein; und es bleibt somit nichts übrig, als Denjenigen, welche unfrei sind, die Ausübung des Wahlrechtes zu versagen. Eine Härte liegt um so weniger hierin, als doch eine vorgeschriebene Abstimmung nicht nur keine Befriedigung gewährt, sondern im Gegentheile eine Demüthigung und ein Gewissenszwang ist; die Möglichkeit eines Nichtgebrauches des Einflusses von Seiten einzelner Herrn aber ist kein zureichender Grund zur Unterlassung einer

Sicherstellung des Staates. Nicht bloss Parteisucht, Eitelkeit und Ehrgeiz, sondern auch uneigennützige Ueberzeugung werden in der Mehrzahl der Fälle zur Benützung der gebietenden Stellung drängen; das Wahrscheinliche aber muss verständigerweise vorausgesetzt werden. — Vollständige Unwissenheit macht unfähig zum Begreifen staatlicher Fragen, und wer auch nicht einmal die Elementarkenntnisse besitzt, ist ausser Stand sich zu unterrichten. Namentlich steht in einer Staatsform, in welcher so vieles in der Presse verhandelt wird und durch dieselbe der Einsicht und dem Willen der Bürger nahe gebracht werden will, der nicht einmal des Lesens Kundige ausserhalb des wirklichen Lebens, und es gebricht ihm an der Möglichkeit, sich ein selbstständiges Urtheil zu bilden. Ihm kann daher auch keine Stimme in den öffentlichen Angelegenheiten anvertraut werden. — Dem völlig Vermögenslosen endlich fehlt eine der wichtigsten und nothwendigsten Beziehungen zum Staate, indem er bei dessen Maassregeln hinsichtlich des Besitzes, der Steuern, der öffentlichen Ausgaben persönlich nicht betheiligt ist. Er kann daher auch nicht verlangen mit Denjenigen auf gleicher Stufe gestellt zu sein, welche auch eine dingliche Verbindung mit dem Staate haben und deren Interessen bei jenen Fragen betheiligt sind. Es ist unbillig und widersinnig, den Besitzlosen über das Eigenthum Anderer und über die Leistungen aus demselben mit entscheiden zu lassen. Auch kömmt überdiess noch dazu die Wahrscheinlichkeit grosser Abhängigkeit, einer Versuchung bei angebotener Bestechung, endlich einer gehässigen Gesinnung und einer wühlerischen Lust zu Neuerungen.

Wenn denn also die französische Verfassung von 1848 in allen diesen Verhältnissen keinen Grund sieht zu Beschränkungen des allgemeinen Wahlrechtes, so trägt sie der menschlichen Natur und der Erfahrung aller Zeiten keine Rechnung. Sie wirft in vielen und gerade den wichtigsten Oertlichkeiten, so wie in jenen ausgedehnten Theilen des auf sein Geistesprimat so stolzen Frankreichs, auf welchen immer noch die dickste Unwissenheit lastet, die Entscheidung der Wahlen, damit aber den bestimmten letzten Grund der Staatsleitung, den ungebildetsten, ärmsten und abhängigsten Volksklassen zu. Damit aber eröffnet sie der Unvernunft oder ränkesichtigen und gewissenlosen Wühlern Thüre und Thor. Sie schafft einen Ausdruck des allgemeinen Willens, welcher eben sowohl zu einer rohen Pöbelherrschaft als zu einer Unterdrückung der höhern und edlern Forderungen durch eine schlaue Gewalt führen kann.

Diess aber thut sie gegen die Vorgänge anderer besser berathener Staaten, ja des eigenen Landes. — Mit Ausnahme der, bekanntlich wegen ihrer inneren Unmöglichkeit niemals ins Leben gerufenen, jacobinischen Verfassung von 1793 ist keine der früheren französischen Verfassungen so weit gegangen in der Ausdehnung des Wahlrechtes, wie das Gesetz von 1848. Die Verfassung von

1791 verlangte vom activen Bürger wenigstens ein 25jähriges Alter, Ansässigkeit, die Bezahlung einer directen Steuer im mindesten Betrage von drei Arbeitstagen, und sie schloss überdiess alle als Dienstboten in Lohn Stehenden aus. Ebenso machte die Verfassung von 1795 die Eintragung in die Bürgerlisten abhängig von der Bezahlung einer directen Steuer, von der Bekanntschaft mit einem Gewerbe, von Kenntniss des Lesens und Schreibens, und wies ebenfalls Lohndiener zurück. Und in wesentlich ähnlicher Weise regelte die Verfassung des Jahres VIII die Theilnahme an den Wahlkollegien. Gar nicht zu reden von den, allerdings in der Beschränkung der politischen Berechtigung viel zu weit gehenden, Karten von 1814 und 1830. — Ebenso fanden sich in allen Verfassungen, welche sich die bisherigen englischen Kolonieen bei ihrer Losreissung vom Mutterlande gaben, mehr oder weniger bedeutende Beschränkungen des Wahlrechtes. So z. B. verlangte die Verfassung für Massachusetts vom J. 1776, dass ein Wähler ein Freigut von jährlich drei Pfund Ertrag oder sonst liegende Gründe im Werthe von 60 Pfund habe. Die Verfassung von Maryland vom J. 1776 bedingte das Wahlrecht mit dem Besitze eines Freigutes von 50 Acres oder sonstigen Eigenthumes im Werthe von 30 Pfund. In Nordcarolina wurde, 1776, zum Wahlrechte für den Senat der Besitz von 50 Acres, für das Unterhaus die Bezahlung einer Steuer verlangt. In Pensylvanien, 1790, Ohio u. A. ist wenigstens das letztere Bedingung. Erst später, als allmählig ultrademokratische Begriffe und Verlangen anfingen um sich zu greifen, liess man in den Verfassungen der neuen westlichen Staaten oder bei Veränderungen der älteren Grundgesetze diese Beschränkungen allmählig fallen, höchstens Solche noch ausschliessend, welche im öffentlichen Almosen stehen. Wie wenigen Nutzen aber diese rücksichtslose Ausdehnung des Bürgerrechts gebracht hat, ist bekannt genug. — Ebenso findet sich in den Verfassungen der schweizerischen Kantone, wenigstens nicht selten, als Bedingung der Ausübung des Wahlrechtes der Besitz eines Ortsbürgerrechtes vor, (bekanntlich keine leicht zu erwerbende Eigenschaft,) und überall sind die aus öffentlichen Kassen Unterstützten ausgeschlossen.

2.

Die gesetzgebende Gewalt.

Mehr als Eine Veranlassung zu Betrachtungen geben die Bestimmungen der Verfassung von 1848 über die gesetzgebende Gewalt.

Als Ausgangspunkt der hier einschlagenden Bestimmungen ist der Grundsatz aufgestellt, dass eine Trennung der Gewalten die erste Bedingung einer freien Staatseinrichtung sei. Hieraus wird gefolgert, dass die Versammlung der Volksvertreter nicht nur das Recht der ersten Beantragung

der Gesetze, sondern auch deren alleinige Festsetzung habe. Dabei soll zwischen gewöhnlichen und dringlichen Gesetzen unterschieden werden, so dass bei jenen eine dreimalige, wenigstens je fünf Tage auseinander liegende Berathung und Beschlussnahme nöthig sei, bei diesen aber, wenn erst die Versammlung die Dringlichkeit anerkannt habe, eine alsbaldige und nur einmalige Berathung und Abstimmung stattfinden könne. Auch sind jene innerhalb vier Wochen, diese binnen drei Tagen bekannt zu machen. Das Haupt der ausübenden Gewalt, der Präsident der Republik, hat dabei zwar auch das Recht der Beantragung, das Recht und die Pflicht der Bekanntmachung; allein er hat kein Veto, sondern nur die Befugniss, innerhalb vier Wochen eine neue Berathung eines ihm missfälligen Gesetzes zu verlangen; und wenn er die Bekanntmachung versäumt, geht diese von dem Vorsitzenden der Versammlung aus.

Lässt man nun auch, mit der oben festgestellten Selbstbeschränkung, die allgemeine politische Frage über die Zweckmässigkeit nur Einer volksvertretenden Versammlung, und selbst die Erörterung des, jeden Falles ungehöriger Weise in ein Gesetz aufgenommenen, theoretischen Lehrsatzes von der Trennung der Gewalten ganz bei Seite, beides anerkennend als feststehendes Recht: so bleibt doch auch so noch Manches zu bedenken und zu bezweifeln.

Zunächst drängt sich unabweisbar die Frage auf: ob die von der Verfassung getroffenen Bestimmungen eine Schutzwehr gegen Uebereilung in der Gesetzgebung gewähren konnten? Hier ist denn die Verneinung ganz ausser allem Zweifel. Eine solche Schutzwehr war, wie so eben gezeigt, bei der weder durch eine zweite Kammer, noch durch das Veto eines Regenten gehemmten, überdiess zur selbstständigen Anfassung jedes Gegenstandes ausdrücklich ermächtigten Versammlung lediglich in einer dreimaligen Berathung, sowie in der Möglichkeit einer vom Präsidenten ausgehenden Aufforderung zu nochmaliger Erwägung gesucht; und wenigstens jene Verzögerung fiel auch noch weg, wenn nur die Versammlung selbst einen Beschluss für dringlich erklärte. Es ist nun aber einleuchtend, dass schon an sich in einer blossen Verzögerung von einigen Tagen und in einer wiederholten Besprechung nicht die geringste Sicherung gegen schädliche Beschlüsse liegt, wenn eine Versammlung durch Parteileidenschaft aufgeregt, durch eine eben im Schwange gehende falsche Auffassung verwirrt, von Aussen eingeschüchtert ist. Wie kann eine so kurze Zeitfrist etwas Wesentliches ändern, wenn sonst alle Bestandtheile der Sachlage dieselben bleiben? Allein hieran nicht genug. Selbst dieses Spinnengewebe von Hinderniss wegzuräumen, stand bei der Versammlung selbst, die nur die Dringlichkeit zu beschliessen brauchte, um sogleich Alles zu Ende bringen zu können. Es lautet aber in der That wie Spott, wenn man es lediglich in den eigenen

Entschluss des zu einer Uebereilnng Geneigten stellt, ob er ein Hinderniss haben will. Und vielleicht noch weniger war zu erwarten von der Anfforderung des Präsidenten der Repnblik zu nochmaliger Erwägung. Wäre doch eine solche Aufforderung offenbar Nichts gewesen als eine Verletzung der Eigenliebe der Versammlnng ohne Nöthigung nnd Nachhaltigkeit. Nur sehr selten werden aber die Fälle sein, in welchen die blosse Ermahnung eines Dritten eine Versammlung bewegt, durch Rücknahme eines eben gefassten Beschlnsses entweder ihrer Einsicht oder ihrem Charakter ein Armuthszeugniss anszustellen. — Was aber soll aus diesen tadelnden Bemerkungen geschlossen werden? Etwa, dass die Dringlichkeitserklärungen ganz zu beseitigen gewesen wären? Nichts weniger. Die Nothwendigkeit augenblicklicher Entschlüsse ist für jede Regierung einleuchtend; doppelt für eine anf vulkanischem Boden stehende. Oder vielleicht ein Antrag auf Beschlussfassung durch grössere Mehrheiten, z. B. von zwei Drittheilen? Eben so wenig. Diess hiesse die Mehrzahl künstlich der Minderheit unterordnen, und würde somit zu den widersinnigsten Verwicklungen nnd bald zu offenen Gewaltschritten führen. Nichts soll geschlossen werden, als dass die französische Repnblik schlechten Gesetzen nicht entgehen konnte bei den Bestimmnngen der Verfassung über deren Entwerfung.

Eine zweite Bemerkung ist die, dass die Stellnng des Präsidenten der Repnblik in allen Gesetzgebungssachen eine ganz falsche, nämlich für ihn wenig ehrenvolle und für den Staat bedenkliche, war. Die betreffenden Bestimmnngen der Verfassungsurkunde waren ein Gemisch von logischen Folgerungen ans einem theoretischen Satze, ans Forderungen des gesnnden Verstandes, und aus unzeitigen Erinnerungen früherer Einrichtungen. Die Theorie der Gewaltentrennung führte zu der Verweigerung eines Veto des Präsidenten, d. h. zu der Zumnthung einer Durchführung anch des von ihm als unmöglich oder verderblich Erachteten und Erklärten. Im offenbaren Widerspruche mit dieser Einrichtung gab nun aber, zweitens, gesunder Verstand dem Haupte der Regierung des grossen Reiches die Befugniss, Anträge anf Gesetze zu stellen. Es schien, mit Recht, doch gar zu verkehrt, gerade Dem, welcher die beste Gelegenheit hatte, die Bedürfnisse der Gesellschaft und des Staates, nnd die Lücken und Fehler der bestehenden Vorschriften kennen zu lernen, anch nicht einmal einen Wunsch zur Verbesserung zu gestatten. In unklarer Erinnerung endlich an die früher von den Königen ausgehende Bekanntmachung der (von ihnen gegebenen oder wenigstens gebilligten, jeden Falles in ihrem Namen erscheinenden) Gesetze war dem Präsidenten anch die Auflage der amtlichen Verkündigung gemacht, zu gleicher Zeit aber, schon in Voranssetzung der Möglichkeit eines Ungehorsames, der Vorsitzende der Versammlnng beauftragt, an die Stelle des erstern einzutreten. Es dürfte schwer sein, eine

grössere Verwirrung und eine falschere Verbesserung von Fehlern durch Ausnahmen und Ausnahmen von Ausnahmen zuwege zu bringen. Offenbar war hier der Präsident zu einer Wahl gedrängt zwischen schmählicher Selbsterniedrigung durch Vollziehung schlechter, von ihm selbst als solcher anerkannter Maassregeln, und strafbarem Ungehorsam. Er hatte gerade Befugniss genug, seine Ueberzeugung öffentlich auszusprechen, dann aber die Pflicht, das Gegentheil selbst vorzuschreiben und durchzuführen. Diess war keine Stellung für einen Mann von Geist und Willen; ein Anderer aber konnte Frankreich nicht frommen. Nichts aber wäre falscher gewesen, als auf das Beispiel der Vereinigten Staaten hinzuweisen zur Rechtfertigung. Nicht nur findet keine Vergleichung statt zwischen dem Haupte einer nur ausnahmsweise wirksamen Bundesgewalt und dem Leiter eines bis zum Uebermaasse zusammengefassten, ebensowohl mit Aufgaben als mit Kräften überfüllten Staatseinrichtung; sondern es ist auch die rechtliche Stellung des amerikanischen Präsidenten eine weit folgerichtigere, als die für das französische Regierungshaupt bestimmt gewesene war. Bei jenem ist die Trennung der Gewalten in der That ganz durchgeführt. Er hat mit der Gesetzgebung formell gar Nichts zu thun; und wenn er allerdings auch den Congress im Allgemeinen aufmerksam machen kann auf wünschenswerthe Maassregeln, so hat er doch keineswegs das Recht, und somit die Pflicht, einer förmlichen Initiative; und ebenso wenig macht er Gesetze, gegen welche er sich etwa erklärt hat, bekannt.

3.

Die Stellung des Präsidenten.

Diess führt denn nun aber überhaupt zur Erwägung der dem Präsidenten in der Verfassung von 1848 gegebenen Stellung. Auch hier waren in der That Fehler aller Art gehäuft, und nur gelegentlich liefen minder tadelnswerthe Bestimmungen mit unter. Der Gesetzgeber fürchtete sich vor der eigenen Schöpfung, und suchte in Schwächung der, denn doch eben selbst als nothwendig geschaffenen, Gewalt eine verzweifelte und grossentheils unwirksame Hülfe.

Bekanntlich übertrug die republikanische Verfassung die Führung der Regierung Frankreichs einem durch allgemeine Volkswahl auf vier Jahre ernannten, nach Ablauf dieser Zeit nicht unmittelbar wieder wählbaren Präsidenten. Derselbe wurde für verantwortlich erklärt; jedoch bedurften seine Regierungshandlungen auch noch der Gegenzeichnung eines Ministers. Die Befugnisse des Präsidenten waren im Wesentlichen die eines constitutionellen Staatsoberhauptes, jedoch mit mehreren wichtigen Beschränkungen. Abgesehen nämlich von den eben erörterten Beziehungen zur Gesetzgebung,

war dem Präsidenten die Ernennung der Staatsräthe entzogen und der Nationalversammlung übertragen; ebenso bestimmte das Gesetz die Zahl und die Amtsbefugnisse der Minister; ferner hatte das Regierungshaupt keinen Einfluss auf Zusammentritt und Vertagung der Nationalversammlung ausser der ausserordentlichen Berufung einer vertagten; eine Auflösung war ihm ganz untersagt; er verfügte zwar über die bewaffnete Macht, allein sollte sie nie persönlich befehligen; zu Kriegserklärungen und allen Vertragsabschlüssen bedurfte er der Zustimmung der Versammlung; der Zustimmung des Staatsrathes aber zur Absetzung der Maires und anderer vom Volke erwählten Beamten, sowie zur Auflösung gleichartiger örtlicher Versammlungen.

Es sei nun erlaubt, einige der wichtigsten dieser Bestimmungen einer genauern Prüfung zu unterwerfen; und zwar beginnen wir zunächst mit dem Löblichen.

In erster Reihe steht hier die Einheit der vollziehenden Gewalt. Obgleich Frankreich sich für Volksherrschaft grundsätzlich entschieden hatte, wurde doch weder die Regierung an die volksvertretende Versammlung selbst übertragen (etwa um durch Ausschüsse besorgt zu werden), noch fand eine aus Mehreren bestehende höchste Vollziehungsbehörde, ein Directorium, irgendwie Anhänger. Zu diesem Entschlusse bedurfte es nicht einmal des Vorganges der Vereinigten Staaten; von beiden hielt die unmittelbare französische Erinnerung ab, einer Seits nämlich die an den Convent, anderer Seits die an das Directorium und, noch frischer, an die provisorische Regierung von 1848. Frankreich hatte durch theuer erkaufte Erfahrungen die Einsicht gewonnen, dass eine aus staatlichen und gesellschaftlichen Kämpfen hervorgegangene und in solchen lebende Versammlung lediglich nur eine gewaltthätige, stossweise handelnde, alle gewöhnlichen Geschäfte verwirrende Regierung liefern kann; und dass eine gleichberechtigte Mehrzahl wohl sich gegenseitig zu hindern, das Ränkewesen zu vermehrfachen, aber niemals einen grossen Gedanken zu fassen oder durchzuführen vermag, überdiess ein verantwortliches Ministerium damit ganz unvereinbar ist. Offenbar ist also die Aufstellung einer einheitlichen Regierung ein Beweis von Staatsweisheit gewesen.

Ebenso kann es ferner nur Lob finden, dass die Wahl des Inhabers der Staatsgewalt nicht der Nationalversammlung übertragen wurde, wie diess eine Minderzahl in der verfassunggebenden Versammlung hartnäckig verlangte. Abgesehen davon, dass sich eine solche Einrichtung mit den Grundsätzen der Gewaltentrennung und der Volksherrlichkeit schlecht vertragen hätte: so liegt auf der Hand, dass eine Ernennung durch die Versammlung einer Seits zu tiefster Verderbniss dieser selbst, anderer Seits zu Wahlverträgen führen musste, welche die Regierung abschwächten, sie in ihrer freien

Bewegung hinderten. Und nichts wäre unbegründeter gewesen, als die Hoffnung, dass die Versammlung wenigstens einen tüchtigen Mann wählen werde. Im Gegentheile wäre die Wahrscheinlichkeit gewesen, dass man sich nur in dem engsten Parteikreise drehen, dabei aber die Mittelmässigkeit vorzugsweise Aussicht haben würde. Wollte man diesen Urtheilen die tüchtigen Wahlen der Regierungshäupter aus der Mitte aristokratischer Körperschaften und durch dieselben entgegenhalten, so wäre einmal zu bemerken, dass die eiserne Festigkeit, die unverbrüchlichen Ueberlieferungen und der staatskluge Eigennutzen einer Aristokratie ganz anders sich äussern, als die unruhigen Parteileidenschaften, die Zerfahrenheit und die auf schnelles Zugreifen der Einzelnen angewiesene kurze Herrschaft gewählter Versammlungen; zweitens aber, dass in Aristokratieen jene Häupter keine von der Versammlung verschiedene Gewalt, sondern nur deren eigene Stütze zu bilden haben, somit hier eine Selbstständigkeit nicht verlangt noch gewünscht wird. Bei aristokratischen Wahlkörperschaften kann ein heimliches Abdingen von Verwaltungsrechten, ein Einbedingen eines Stellenpatronates, eine Verschiebung des Schwerpunktes der Verfassung gar nicht vorkommen. Sie sind ja schon Alles und haben schon Alles, was ihnen und den Ihrigen frommt, und jeder Einzelne wäre sein eigener unmittelbarer Feind, wenn er die Kraft und Einsicht der Regierung zu schwächen versuchte. — Hiermit soll übrigens nur der allgemeine Gedanke einer selbstständigen Ernennung des Präsidenten gelobt sein. Eine ganz andere Frage ist, ob die von der französischen Verfassung bestimmte Erwählung durch allgemeines unmittelbares Stimmrecht die richtige Maassregel war. Selbst die spätere kecke Zurückschneidung dieses Rechtes gab noch keineswegs eine Sicherheit verständiger Einsicht. Eine andere Ernennungsweise war also ebenso möglich als nothwendig.

Nun aber beginnen die Bestimmungen, mit welchen man sich nicht einverstanden erklären kann.

Schon die Vorschrift über die Eidesleistung des Präsidenten und des Vicepräsidenten gehört hieher. Es mag sachlich nicht von grosser Bedeutung sein, allein es ist ein sehr bezeichnender Beweis des Misstrauens, mit welchem die Verfassung ihre eigene Schöpfung betrachtete. Während sie (ohne Zweifel fehlerhaft genug) es bei der von der provisorischen Regierung angeordneten Aufhebung aller und jeder Diensteide, namentlich jeden Eides der Treue gegen die bestehende Ordnung der Dinge, beliess, schrieb sie, in Art. 48, jenen beiden Regierungshäuptern die Worte eines feierlichen Eides vor, in welchem sie der «demokratischen einen und untheilbaren Republik» Treue schwören mussten. Die Folgewidrigkeit liegt hier eben so klar vor, als die innere Nichtigkeit des Mittels. Warum nur von diesen beiden höchsten Beamten verlangen, was man gegenüber von jedem andern Franzosen für unbillig oder gar für unsittlich erachtete, was keinem andern

Beamten, keinem Volksvertreter angemuthet ward? Und welche Wirkung konnte man bei der einer Aufhebung aller politischen Versprechungseide zu Grunde liegenden Menschenverachtung oder Rechtsansicht sich gerade hier versprechen? Es war nach eigener Schätzung ein Strohhalm, an den man sich hielt; und doch zu gleicher Zeit eine Beleidigung und ein Geständniss von Schwäche. Also schlechte Politik nach allen Seiten hin. Den Erfolg hat bald genug der 2. December geliefert.

Noch entschiedeneren Tadel aber, weil unmittelbar und in das Leben eingreifend, verdienen manche der Beschränkungen, welche die Verfassung dem Präsidenten auferlegte. Muss man nämlich auch zugeben, dass ihm die Befugnisse des Königthumes gegenüber von der Volksvertretung nicht zustehen konnten; will man ferner es billigen, dass Kriegserklärungen und solche Verträge, welche in bestehendes inneres Recht eingreifen, der Zustimmung der Nationalversammlung unterworfen sein sollten: so erscheinen dagegen alle übrigen Bestimmungen als nachtheilig. — Ueber die Verkehrtheit der Maassregel, den Staatsrath der Regierung zu entfremden und in die Mitte dieser einen fremdartigen parlamentarischen Bestandtheil zu stellen, werden weiter unten Bedenken erhoben werden. — Sodann erscheint es als ein höchst bedenkliches Unternehmen, die Gültigkeit aller Verträge mit dem Auslande von der Billigung der Nationalversammlung abhängig zu machen. Die Verzögerung, das Bloslegen der Absichten und Interessen, die Unmöglichkeit geheimer Verabredungen, die Wahrscheinlichkeit läppischer und beleidigender Aeusserungen von Seiten vorlauter Unberufener musste nicht nur an sich Verlegenheiten für Frankreich erzeugen, sondern konnte unter Umständen gefährliche Waffen für Gegner liefern. Sicherlich soll der völkerrechtliche Verkehr eines mächtigen Reiches und überdiess einer volksherrlichen Regierung frei von Ränken, schlechten Zwecken und gemeinen Mitteln, ehrlich, offen und grossartig sein. Allein damit ist nicht gleichbedeutend Verhandlung aller und jeder Dinge auf offenem Markte und mit dem nächsten besten Schreier und Pfuscher. Man lasse die strengste Verantwortlichkeit auf jeder vollendeten Thatsache ruhen, welche in Wirksamkeit tritt; aber die Regierung sei im Vorbereiten und Handeln frei. Man lege nicht die auswärtigen Angelegenheiten in die Volkskammern. Hoffentlich wird man wenigstens hier nicht das Beispiel der Vereinigten Staaten anrufen wollen. Den Senat in Washington als Geheimenrath des Präsidenten kann man doch in der Behandlung politischer Fragen nicht gleichstellen wollen mit einer französischen Nationalversammlung? Die in Frage stehende Bestimmung konnte auf die Dauer zu nichts Anderem führen, als zu Umgehungen oder zu empfindlichen Nachtheilen. — Noch weniger fast möchte endlich die Bestimmung zu billigen sein, nach welcher der Präsident zwar über die bewaffnete Macht verfügte, sie aber niemals selbst befehligen durfte. Völlig unbegreiflich ist, wie eine

solche Unfähigkeitserklärung wirklich die Freiheit schützen sollte gegen einen ehrgeizigen, vom Heere in seinem Unternehmen unterstützten Präsidenten. Konnte denn ein solcher keinen Befehlshaber finden, welcher nach seinen Planen anführte? Würde überhaupt, wer im Begriffe wäre, die ganze Verfassung umzustürzen, sich um diese einzelne Bestimmung derselben bekümmern? Der einzige ernsthaft scheinende Grund, welcher etwa angeführt werden konnte, war der, dass es durch das Verbot des persönlichen Oberbefehles einem Präsidenten unmöglich gemacht sei, an der Spitze der Heere grossen Siegesruhm zu gewinnen, und dann mit dem von ihm berauschten Heere und mit Billigung des ebenfalls für ihn schwärmenden Volkes über die Freiheit herzufallen. Mit anderen Worten, es sollte einem neuen Napoleon der Weg des Ersten versperrt werden. Allein wie will man diesen möglichen Gewinn in Vergleich setzen mit dem Nachtheile, welcher dem Ansehen der Regierung und dem öffentlichen Wohle daraus erwachsen musste, dass es dem ersten Manne in Frankreich nicht erlaubt sein sollte, sich an die Spitze des Heeres zur Vertheidigung des Vaterlandes zu stellen? Diess aber bei einem so kriegerischen, für Feldherrnruf so eingenommenen Volke. Es konnte nimmer richtige Staatsklugheit sein, das Staatsoberhaupt in eine von ihm selbst und vom Volke für unehrenhaft angesehene Stellung zu bringen. Hier haben die Vereinigten Staaten richtiger gesehen; ihr Präsident ist der erste Befehlshaber der ganzen bewaffneten Macht. Dort weiss man, dass der Schutz gegen Machtanmaassung nicht in Entziehung nöthiger Befugnisse und in Beschimpfung, sondern in dem allgemeinen Freiheitsgefühle, im Bürgerstolze und im Rechtsbewusstsein des ganzen Volkes liegt. Hatte das französische Volk diese Tugenden nicht, so konnte keine Verfassung der Welt es gegen ungesetzliche Herrschaft schützen. Und der Erfolg hat in der That gezeigt, dass es sich nicht zu schützen wusste.

Was aber soll man gar zu der Verfassungs-Bestimmung sagen, welche die Wiedererwählung eines Präsidenten nach Ablauf seiner vierjährigen Regierungszeit verbot? Aus Furcht vor möglichem Missbrauche sollte also auch eine gute Regierung nicht fortgesetzt, der vielleicht nothwendige Mann dem Vaterlande nicht erhalten werden! Aus Besorgniss vor der eigenen Schwäche sollte das Land mit sehenden Augen einen falschen Schritt thun! Und diess zwar da, wo nicht etwa eine kleine Anzahl von Wählern selbstischen Missbrauch treiben, durch Ränke gewonnen und verderbt werden konnte; sondern wo die Entscheidung in den freien Willen des ganzen Volkes gelegt war, wo Millionen zu einer Neuwahl berufen wurden. Entweder begünstigte die Mehrheit der Franzosen eine vom Präsidenten eingeleitete Gewaltanmaassung, oder sie wollte sie nicht. Im ersten Falle ging trotz aller papierner Schutzwehren die Sache doch vor sich; im andern Falle stimmte die Mehrheit gegen eine Verlängerung. Allein, wendet man

vielleicht ein: zeigten nicht spätere Ereignisse die Zweckmässigkeit der Bestimmung? War es nicht das zugestandene Bemühen Derer, welche Frankreich einen neuen Herrscher geben wollten, vor Allem die Wiedererwählbarkeit gleich des ersten Präsidenten durchzusetzen, um ihm Zeit zur Reifung seiner Plane zu lassen? Nun ja eben. Gleich der erste Präsident machte Anstalten zu einer Thronbesteigung. Da er hierin wirklich von dem Willen der Mehrheit begünstigt war, und er sich überhaupt dem Unternehmen gewachsen zeigte: so war das Verbot einer Neuwahl keinen Augenblick ein Hinderniss, sondern es wurde mit der Republik zugleich bei Seite geworfen. Verfassungen werden erhalten durch ihre Uebereinstimmung mit den allgemeinen Ansichten und Bedürfnissen, nicht aber durch ihre eigenen Bestimmungen, und glückliche Usurpatoren stehen nicht still vor einem Verbote der Usurpation. Kurz, das Verbot einer alsbaldigen Wiedererwählung eines Präsidenten konnte nur Gutes verhindern, nicht aber Verfassungswidriges abwenden. Im Gegentheile ist wohl unzweifelhaft, dass eben die Beschränkung der Präsidentschaft auf eine bestimmte kurze Zeit die Katastrophe beschleunigt und unvermeidlich gemacht hat, da dem Ehrgeize und dem Glauben an die eigene Bestimmung keine andere Wahl gelassen war.

Endlich noch ein Wort über die persönliche Verantwortlichkeit des Präsidenten. Eine solche ist allerdings eine logische Nothwendigkeit in einer Republik (und in dieser Beziehung vermag man der von bedeutenden französischen Staatsgelehrten, z. B. von Laferrière, ausgesprochenen entgegengesetzten Ansicht nicht zuzustimmen). Ebenso mag nach Recht und Klugheit die Verantwortlichkeit auf alle Staatsbeamte nach eines jeden Antheil und Schuld ausgedehnt werden, somit namentlich auch auf die Minister. Allein vollkommen einverstanden muss man mit der Ansicht sein, welche die von der Verfassungsurkunde verlangte Gegenzeichnung eines Ministers für unpassende Herübernahme aus einer wesentlich verschiedenen Staatsform erklärte. Bei einem persönlich unverantwortlichen Fürsten ist die verfassungsmässige Nothwendigkeit einer Gegenzeichnung nicht nur eine Erleichterung der Auffindung des intellectuellen Urhebers, sondern in der That ein Schutz bedrohter Rechte, weil sie den eine Gewalthandlung beabsichtigenden Fürsten nöthigt, unter der Zahl der höchsten Beamten einen mit persönlicher Verantwortlichkeit eintretenden Theilnehmer zu finden, was wenigstens nicht immer möglich sein wird. Allein bei einem verantwortlichen Regierungshaupte fällt nicht nur mit den Gründen auch die Folge weg, sondern es treten noch ganz andere Erwägungen ein. Wenn der Präsident verantwortlich war, so hatte er natürlich auch die Unterlassung nothwendiger Regierungshandlungen zu vertreten. Dann aber musste er ungehemmt im Handeln sein. Diess war er jedoch nicht, wenn er die Gegenzeichnung eines Ministers brauchte. Sodann wäre es ohne Zweifel weit mehr

im Geiste der nun einmal gewählten Staatsform, wäre es namentlich eine Durchführung des an die Spitze gestellten Grundsatzes der Gewaltentrennung gewesen, wenn an die Stelle eines parlamentarischen Ministeriums die persönliche Regierung des vom Volke gewählten und verantwortlichen Hauptes der ausübenden Gewalt getreten wäre. Eben desshalb ging ja letzterer aus unmittelbarer Volkswahl und nicht aus Ernennung der Nationalversammlung hervor, weil er, eine von letzterer verschiedene Kraft, in seinem Wirkungskreise unabhängig von ihr sein sollte. Wenn er nun aber der Zustimmung seiner Minister bedurfte, und wenn er, voraussichtlich, keine Minister fand, als solche, welche der Mehrheit der Versammlung angehörten (weil Andere ihre Verantwortlichkeit nicht hinreichend gedeckt wussten): so war die zwar nur mittelbare aber nothwendige Folge der verfassungsmässigen Gegenzeichnung die parlamentarische Regierung der Minister. Diess konnte nur vermieden werden durch eine vollständige Selbstständigkeit und alleinige Verantwortlichkeit des Präsidenten für alle seine Regierungshandlungen. Die Minister mussten, wie in den Vereinigten Staaten, lediglich seine Rathgeber, er aber allein für die Befolgung des Rathes verantwortlich sein. So wie die Sachen durch die Verfassung gestellt wurden, war der Präsident von Frankreich mehr nur der Vorstand eines Ministerrathes, als das alleinige Haupt der ausübenden Gewalt, wie er diess denn doch nach dem eigentlichen Gedanken der Verfassung sein sollte.

Sicherlich war die Verfassung von 1848 nicht glücklich in ihren Bestimmungen über die Stellung des Oberhauptes der Republik. Schwächung der Gewalt, die man doch stark haben wollte; Zersplitterung der Einheit, welche unerlässlich erschien; gesetzliche Aeusserung eines beleidigenden Misstrauens, während der allgemeine Mangel an Vertrauen das Grundübel der staatlichen Zustände war: wie konnte man hoffen, dass solche Fehler ungerächt bleiben? Ob Frankreich eine Republik bleiben konnte, mochte unter allen Voraussetzungen zweifelhaft sein. Allein so viel war gewiss, dass die dem Präsidenten gegebene Stellung Nichts beitragen konnte zur Aufrechterhaltung dieser Regierungsform, sondern im Gegentheile in kürzerer oder längerer Frist wesentliche Aenderungen herbeiführen musste.

4.

Der Staatsgerichtshof.

Merkwürdig sind die Bestimmungen über die Einrichtung des Staatsgerichtshofes.

Unzweifelhaft ist eine tadellose, allen Forderungen des Rechtes und der Staatsklugheit entsprechende Bestellung der zum gerichtlichen Schutze einer Verfassung und überhaupt des öffentlichen Rechtes bestimmten Behörde in

jeglicher Staatsform eine sehr schwierige Aufgabe. Schon die grosse Menge der Versuche, welche in verschiedenen Staaten und in demselben Staate zu verschiedenen Zeiten gemacht worden sind [1], beweist, dass die bei dieser Art von Richtern unumgänglich nothwendige Vereinigung von Rechtskenntnissen, geschützter und unabhängiger Stellung, endlich von staatlicher Einsicht ohne eigene Betheiligung bei dem Gange der staatlichen Angelegenheiten schwer aufzufinden ist. Dazu kommt noch die Schwierigkeit, die Anwendung der ganzen Einrichtung und die Vollstreckung etwaiger Strafurtheile sicher zu stellen gegen schlaue oder gewaltsame Hindernisse von Seite des Bedrohten oder der Parteien. Um so grösser ist also das Verdienst, wenn einer Verfassung diess Alles leidlich gelingt, und es verdient eine nachsichtige Beurtheilung, wenn ein Fehler begangen oder nicht die nöthige Kraft gefunden ist. Beide Pflichten sind denn auch gegen die Verfassung von 1848 zu erfüllen.

Das constitutionelle Königthum Frankreichs hatte die Aufgabe gelöst durch Uebertragung des Auftrages an seine Pairskammer. Mit welcher Weisheit, namentlich seit Aufhebung der Erblichkeit der Pairie, mag hier ununtersucht bleiben. Jeden Falles machte die republikanische Gestaltung des Staates eine Aenderung nothwendig, und eine passende Einrichtung war itzt doppelt wichtig, aber auch zehnfach schwierig, weil das Haupt der Regierung selbst vor Gericht sollte gestellt werden können. — Im Wesentlichen wurden denn Folgendes bestimmt:

Alljährlich hatte der Cassationshof fünf seiner Mitglieder als Staatsrichter zu bezeichnen. Sie waren für jede in diesem Jahre von der Nationalversammlung erhobene Anklage ohne Weiteres zuständig; jedoch nur zur Prozessleitung und zur Gesetzesanwendung. Zur Urtheilsfindung über die Thatsache waren Nationalgeschworene bestimmt. Diese aber wurden aus den Mitgliedern der Departementalräthe in der Weise genommen, dass für jeden einzelnen Prozess ein Mitglied aus jedem der 86 Departementalräthe durch das Loos bezeichnet, aus diesen wieder durch Loos und Recusation ein Geschworenengericht von 36 Mitgliedern und 4 Ergänzungsmännern gewonnen ward. Eine Schuldigerklärung sollte nur mit wenigstens zwei Drittheilen der Stimmen erfolgen.

Es wäre in der That unbillig, diese Bestimmungen nicht zu loben in ihren Grundgedanken. Der Staatsgerichtshof hatte eine wesentlich politische Grundlage mit der nöthigen rechtskundigen Beimischung und Regelung; somit sicherlich die richtigste Zusammensetzung. Es konnte seiner Thätigkeit kein Hinderniss von der Regierung entgegengestellt werden ohne offene Kriegserklärung gegen die Verfassung, was denn doch in gewöhn-

1) Ich darf hier wohl verweisen auf die Erörterungen in meiner Schrift: Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften und Volksvertretung. Tüb., 1837, namentlich S. 270—378.

lichen Fällen nicht zu erwarten war. Ein ungebührlicher Einfluss auf die Bezeichnung der Mitglieder fand nicht statt. Die Geschworenen waren zahlreich und verschiedenartig genug, um sich gegenseitig in fehlenden guten Eigenschaften zu ergänzen, in vorhandenen üblen zu neutralisiren. Und ist etwa auch bei schärfster Prüfung nicht zu verkennen, dass bei den auf die bezeichnete Weise gewählten Geschworenen nicht mit unbedingter Sicherheit auf höhere staatliche Einsicht gerechnet werden konnte, und dass überhaupt wie bei allen Geschworenen, in wichtigen Prozessen Einzelne möglicherweise einer Bestechung von oben oder der Furcht nach unten erliegen mochten: so war auch keine andere denkbare Zusammensetzung ohne ihre eigenthümlichen und zum Theile bei weitem grösseren Fehler. Die Feststellung einer grösseren Stimmenzahl als der einfachen Mehrheit zur Aussprechung eines Urtheiles war wohl von überwiegendem Nutzen. Mit Einem Worte, die Bestimmungen der Verfassung in dieser schwierigen Frage waren ein sehr beachtenswerther Beitrag zur endlichen richtigen Lösung der Aufgabe, und man durfte sich von ihnen eine gute Wirkung versprechen.

Man wird vielleicht diesem Lobe entgegenhalten, dass die für so tüchtig ausgegebenen Bestimmungen doch den Umsturz der Verfassung nicht haben verhindern können und gleich bei dem ersten Falle einer Anwendbarkeit gar nicht haben ins Leben treten können. — Allerdings ist der Staatsstreich vom 2. Decbr. gewagt worden trotz der drohenden Einrichtung des Staatsgerichtshofes, und ist letzterer nicht in Thätigkeit gerufen worden trotz der schreiendsten Veranlassung. Einen Vorwurf gegen die Anstalt als solche hierauf zu gründen, ist jedoch ungerecht und beruht auf einer Begriffsverwechslung. Wie nämlich immer ein Staatsgerichtshof geordnet und die Verantwortlichkeit bestimmt sein mag, so viel ist jeden Falles klar, dass das Gesetz lediglich nur eine feste und gerechte Behandlung nach erlangtem Siege über einen hochverrätherischen Angriff gewähren kann; dass aber nimmermehr durch blosse Verfassungsbestimmungen den Versuchen zu Umsturz und Aufrichtung einer anderartigen Regierungsgewalt wirksam vorgebeugt wird, falls solche Versuche nach Beschaffenheit der Personen und Verhältnisse lockend sind. Mögen nämlich jene Gesetze auch noch so strenge lauten und noch so schwere Folgen androhen, so haben sie ja nur eine Bedeutung unter der Voraussetzung des Bestandes der jetzigen Ordnung der Dinge. Wer diese aus selbstischen oder vermeintlich allgemeinen Gründen umstossen will, lässt sich natürlich durch ihre eigenen Bestimmungen davon nicht abhalten. Eben diese will er ja mit Gewalt beseitigen; und höchstens rufen sie zu einem eigens auf sie berechneten Schlage auf. Die Abwehr des thatsächlichen Angriffes kann nur durch einen thatsächlichen Widerstand erfolgen, und geht jener von dem Inhaber der Staatsgewalt selbst aus, unter missbräuchlicher Anwendung der ihm anvertrauten Mittel, so ist Hülfe nur

in einer allgemeinen Erhebung des Volkes zur Vertheidigung seiner Rechte zu hoffen. Eine Billigung, Gleichgültigkeit oder Feigheit von Seiten der Bürger selbst vermag nicht durch das Vorhandensein und selbst nicht durch Handlungsversuche einiger weniger Männer ersetzt zu werden. Wenn also der gewaltsame Umsturz der Verfassung am 2. Dec. fast widerstandlos erfolgte und nachher sogar von der ungeheuren Mehrheit des französischen Volkes ausdrücklich gut geheissen wurde: so ist diess nicht Schuld des Staatsgerichtshofes, und beweist es nichts gegen die Richtigkeit der Bestimmungen über denselben. Diese hätten sich erst zeigen können, und würden sich ohne Zweifel erprobt haben, wenn ein besiegter Staatsverbrecher vor ihn gestellt, und nun ein gerechtes und umsichtiges Urtheil von ihm verlangt worden wäre. Also nicht der Staatsgerichtshof ist es, welcher sich schlecht erprobt hat, sondern die Nationalversammlung hat schwach und thörigt gehandelt, und das Volk hat wollen unterjocht sein.

Eben so unumwunden aber, als die vortheilhaften Seiten der Einrichtung anerkannt worden sind, müssen nun auch die verfehlten Maassregeln hervorgehoben werden. Es sind diess aber, einmal, die nothwendige langsame Bildung des im bestimmten Processe zu verwendenden Geschworenengerichtes; sodann einige nutzlose, und somit tadelnswerthe Drohungen, welche die Verfassungs-Urkunde, in Art. 60, gegen Umsturz-Unternehmungen eines Präsidenten enthält. — Was die erstere Ausstellung betrifft, so ist einleuchtend, dass über der Ausloosung der Geschworenen aus den Departementalräthen, noch mehr aber über der Einberufung so vieler über ganz Frankreich zerstreuter Männer, deren augenblicklicher Aufenthalt vielleicht nicht einmal bekannt wäre, oder für welche zum Theile Ersatzwahlen nöthig werden konnten, ziemliche Zeit in Anspruch nehmen musste. Je nach den Umständen kann aber eine Verzögerung in einem Staatsprozesse von grosser Unzuträglichkeit sein, indem der Nutzen der ganzen Anstalt nicht bloss, und selbst nicht einmal hauptsächlich, in der Verurtheilung des Schuldigen an sich, sondern in der Beruhigung der öffentlichen Meinung durch eine abschliessende rechtliche Entscheidung der Angelegenheit liegt. Der hier gemachte Fehler ist um so grösser, als es gar nicht schwer gewesen wäre, eine Einrichtung zu treffen, welche eine schnellere Thätigkeit der Geschworenen möglich gemacht hätte. — Hinsichtlich der gegen hochverrätherische Unternehmungen eines Präsidenten getroffenen Anordnungen aber gehört nicht viel Scharfsinn dazu, nachzuweisen, dass diese auf den ersten Blick so furchtbar aussehenden Vorkehrungen in der Wirklichkeit sich keineswegs als solche zeigen würden. Wenn nämlich angeordnet war, dass eine Auflösung, Vertagung oder Hinderung der Nationalversammlung Hochverrath von Seiten des Präsidenten sei; dass durch die blosse Thatsache schon dessen Absetzung erfolge; dass alle Bürger verpflichtet seien, ihm den

Gehorsam zu verweigern; endlich, dass der Staatsgerichtshof bei schwerer Strafe augenblicklieb zusammenzutreten habe: so fallen offenbar alle diese Vorbereitungen einer verfassungsmässigen Auflehnung vor der Einen Bemerkung in blosse Redensarten zusammen, dass wenn der Präsident nicht völlig wahnsinnig war, er einen Umsturz der Verfassung nicht ohne eine grosse ihm unbedingt ergebene Macht beginnen, diese aber natürlich sich um die Vertheidigungsdrohungen der Verfassung, welche sie eben beseitigen wollte, sehr wenig kümmern konnte. Es war dann eben, wie in allen Staatsumwälzungen, eine Frage der Macht und der Begabung. Der siegende hochverrätherische Präsident konnte durch die gesetzlichen Drohungen gar nicht erreicht werden; der unterliegende würde, auch ohne diese Maassregeln, der rächenden Strafe verfallen sein. Offenbar sind diese Bestimmungen des Art. 68 aus der Erinnerung an den 18. Brumaire hervorgegangen. Um aber ihre Hohlheit vom ersten Augenblicke an, und ehe der 2. December den thatsächlichen Beweis derselben geliefert hatte, zu erkennen, hatte man sich nur die einfache Frage vorzulegen: ob wohl ein solcher Artikel in der Verfassung von 1795 den 18. Brumaire verhindert haben würde? Wollte aber etwa die Ansicht geltend gemacht werden, dass eine unwirksame Drohung wenigstens Nichts schaden könne: so ist zu erwidern, dass es allerdings ein Fehler ist, Misstrauen zu zeigen ohne zugleich die Gefahr wirksam zu entfernen; und ein noch grösserer Fehler, durch die Gesetze Handlungen zu regeln zu suchen, über welche sie keine Wirkung haben. Wenn namentlich Verfassungsurkunden diesen Fehler machen, so kann es nur zur Steigerung des, ohnedem schon vorhandenen, Misstrauens in ihre Wirksamkeit beitragen.

Diese Fehler mögen von minderer Bedeutung sein; allein ein Tadel kann nicht erspart werden, da sie ganz leicht zu vermeiden gewesen wären und jeden Falles gegen ihre Wiederholung in ähnlichen Fällen gewarnt werden muss.

5.

Die Bestimmungen über den Staatsrath.

Wenige Theile des französischen Verwaltungs-Organismus haben, wenn man auch nicht weiter zurückgeht, als auf die seit der Revolution eingetretenen Veränderungen, somit in dem gegenwärtigen Jahrhunderte, so viele Umarbeitungen erlitten, als der Staatsrath. Abgesehen von Veränderungen, welche nur Einzelnheiten betreffen, hat diese Behörde seit der Consular-Verfassung bis zum gegenwärtigen Augenblicke vier wesentlich verschiedene staatsrechtliche Stellungen erhalten [1]).

1) Die Geschichte des Staatsrathes der alten Monarchie ist bearbeitet in Guillard, Histoire du Conseil du Roi. Par., 1710, 4. Bis zur neuesten Zeit herunter geht das, freilich ziemlich

Unter Napoleon I. war der Staatsrath schon verfassnngsgemäss einer der wichtigsten Theile des Staatsorganismns; nud er stieg noch mehr in seiner Bedeutung theils durch die allmählige Ahtödtung der Volksvertretuug, theils durch die Begünstigung des gewaltigen Herrschers, welcher sich in der Mitte dieser Versammlung besonders wohl gefiel und sie immer mehr zur ersten Behörde im Staate machte. Ursprünglich nur zur Begutachtung und Vertheidigung der Gesetzentwürfe bestimmt, hatte der Staatsrath später thatsächlich die einzige wirkliche gesetzgeberische Thätigkeit. Zu der ihm organisch zustehenden Verwaltungsrechtspflege fügte der Kaiser nicht selten förmliche Richteraufträge; die höchsten Beamteu hatten sich hier zu verantworten. Er nahm Theil an der äusseren Politik; seine Mitglieder, sogar blose Auditoren desselben, wurden mit der Verwaltung eroberter Länder beauftragt. Mit Einem Worte, der Staatsrath war im ersten Kaiserreiche ein mächtiges Regierungswerkzeng; ihm anzugehören war hohe Ehre für die bedeutendsten Männer. Dass der Kaiser die Mitglieder nach seinem Gntbefinden ernannte, bedarf nicht erst der Erwähnung; nicht immer schützte das Gesetz gegen willkührliche Entlassung.

Eine weit bescheidenere Stelle nahm der Staatsrath ein unter dem constitutionellen Königthume. Weder die Verfassung von 1814, noch die von 1830 erwähnte seiner ausdrücklich; ja erst im Jahre 1845 wurde die Einrichtung und Zuständigkeit desselben durch ein Gesetz geordnet, nachdem eine grosse Anzahl vergeblicher Entwürfe und Berichte vorangegangen war. Die parlamentarische Regierungsweise hob die Kammer und die Ministerien weit über den Staatsrath. Grundsätzlich zum Rathe der Krone bei Gesetzgebungsarbeiten bestimmt, wurde er doch nur sehr selten dazu benützt, und war hauptsächlich thätig in der Leitnug bestimmter ihm übertragener Verwaltungstheile, sowie als oberstes Verwaltuugsgericht, wobei er jedoch keinerlei selbstständige Entscheidungen zu treffen, sondern Alles nur als Gntachten an die Regierung zu geben hatte. Die Mitglieder wurden nicht nur nach Belieben von der Krone ernannt, sondern auch eben so entlassen; an ausserordentlichen nnd Ehrenmitgliedern war Ueberfluss. Immerhin noch eine bedeutende nnd nützliche Behörde, war doch der Staatsrath bei Mangel an Selbstständigkeit und beschränkter gesetzlicher Zuständigkeit nur eine Stelle zweiten Ranges geworden [1]).

---

schwache, Werk von Regnault, Histoire du Conseil d'État. Par., 1853. — Ueber diese und andere verwandte Schriften s. meine Geschichte und Literatur der Staatsw., Bd. III, S. 245 fg.

1) Ueber die Stellung des Staatsrathes unter der constitutionellen Monarchie sehe man z. B. die Aufsätze Ranter's in Mittermaier's Zeitschrift für Rechtswissenschaft des Auslandes, Bd. XIV, S. 35 und 204, und Bd. XIX, 1; oder Cormenin, Du conseil d'état. Par., 1818; Vivien, Études administratives, S. 227—314. Näheres über die Geschäftsgegenstände und Formen geben natürlich die Werke über französisches Verwaltungsrecht, die Monographieen von Sirey u. s. w.

In eine ganz veränderte Stellung kam nun aber, drittens, der Staatsrath durch die republikanische Verfassung von 1848. Nicht nur trat er, in formeller Beziehung, durch ein eigenes Kapitel der Verfassung und manche sonstige zerstreute Bedingungen derselben wieder in die Reihe der grundgesetzlichen Einrichtungen, und wurde demgemäss auch bald durch ein organisches Gesetz gestaltet, sondern er erfuhr auch die wesentlichsten Veränderungen in materieller Beziehung. Theils wurden seine Befugnisse erweitert, genauer bestimmt und seine Benützung als gesetzliche Nothwendigkeit erklärt; theils und hauptsächlich aber trat er dadurch, dass die Ernennung seiner Mitglieder von der Regierung auf die Nationalversammlung übertragen und durch häufige Erneuerung immer Uebereinstimmung mit der Richtung der letztern bewirkt wurde, aus der Stellung einer Regierungsbehörde in die einer Controle der Regierung über. Es wurde der Versuch gemacht, ein parlamentarisch-demokratisches Element in die Verwaltung zu bringen.

Die vierte Aenderung in der Bildung und Bestimmung des Staatsrathes ist endlich durch die Gesetzgebung des zweiten Kaiserreiches eingetreten [1]. Er ist auf's Neue, wie sich von selbst versteht, zu einer reinen, unter der obersten Leitung des Kaisers stehenden und von ihm allein zusammengesetzten Regierungsbehörde geworden, in dieser Eigenschaft aber höher als je gestellt, so dass er ohne allen Streit itzt das bedeutendste Glied in dem Verwaltungs-Organismus ist. Er ist nicht nur überhaupt der grosse Rath des Staatsoberhaupts in allen einzelnen von diesem vorgelegten Fragen, sondern er hat auch, stehend, wesentlichen Antheil an der Gesetzgebung, (indem er nicht nur die von der Regierung ausgehenden Gesetzesentwürfe ausarbeitet und dieselben durch einige seiner Mitglieder in der Abgeordnetenkammer vertheidigt, sondern auch zu den in den Commissionen dieser Kammer etwa auftauchenden Verbesserungsanträgen seine Zustimmung zu geben hat;) eine grosse Anzahl der wichtigeren Regierungsmaassregeln bedürfen seiner Zustimmung und selbst Anordnung; er übt das Oberaufsichtsrecht des Staates über Behörden und einzelne Beamte, so wie über die Korporationen aus, und entscheidet in dieser Eigenschaft über die Inanklagesetzung der Beamten; endlich ist er, wie zu allen Zeiten, das oberste, öffentlich verfahrende Verwaltungsgericht. — Nicht im Senate, nicht in dem gesetzgebenden Körper, sondern im Staatsrathe liegt itzt das Schwergewicht der Regierung.

Hier handelt es sich natürlich nur von den Bestimmungen der republikanischen Verfassung. Diese sind denn aber einer näheren Prüfung sehr

1) S. die Verf.Urk. von 1852, §§ 47—53; Organisches Decret über den Staatsrath vom 25. Jänner 1852; Einrichtungs-Verordnungen vom 30. Jänner. Vgl. ferner: Laferrière, Cours de droit public, éd. 4, Par., 1853, Bd. 1, S. 191; Block, Dict. de l'administration, Artikel: Conseil d'État.

würdig, indem sie nicht nur an sich zum Theile ganz eigenthümliche Einrichtungen enthalten, sondern überhaupt der erste Versuch waren, einer Seits eine so mächtige Verwaltungsbehörde in eine repräsentative Demokratie einzuführen, anderer Seits der gesetzgebenden Versammlung einen bedeutenden Einfluss in der Verwaltung zu verschaffen. Bei der Erörterung derselben aber ist es allerdings nöthig, nicht blos die Bestimmungen der Verfassungsurkunde, sondern auch die des organischen Gesetzes vom 3. März 1849 zu betrachten [1]; aber es erscheint, zur Vermeidung ungehöriger Ausführlichkeit, zweckmässig, mit Uebergehung aller minder wichtigen Punkte, nur die Hauptfragen im Auge zu behalten. Jene mögen noch so trefflich bestimmt, oder noch so verfehlt sein, sie können doch das Urtheil über den wichtigen neuen Versuch nicht bestimmen. Als Hauptfragen aber stellen sich namentlich folgende drei heraus:

Erstens, war der Gedanke, der französischen Verwaltung ein parlamentarisch-demokratisches Element mittelst eines von der Nationalversammlung allein ausgehenden Staatsrathes einzufügen und sie dadurch in solchem Sinne zu überwachen und zu bestimmen, ein richtiger und heilsamer?

Zweitens, was ist von dem Versuche zu halten, die Nationalversammlung durch facultative Staatsrathsgutachten vor Ueberstürzungen in der Gesetzgebung zu bewahren?

Endlich drittens, waren die dem Haupte der Verwaltung, dem Präsidenten der Republik, durch die dem Staatsrathe eingeräumten Verwaltungsrechte gesetzten Beschränkungen zweckmässig?

Sowohl die Bedeutung dieser Fragen an sich, als der Hinblick auf den grossen Staat, welcher hier einen kühnen Versuch mit einer neuen Einrichtung unternahm, machen eine umsichtige und ruhige Prüfung zur Pflicht. Wenn nun aber diese, und nicht etwa blos vorlaute und eitle Tadellust, zu einem ungünstigen Ergebnisse gelangt, so ist auch aus denselben Gründen ein unumwundenes Aussprechen des Tadels geboten. Der verunglückte Vorgang soll nicht zum Muster werden für künftige ähnliche Aufgaben. — Dass aber in der That eine solche gewissenhafte Untersuchung nur zu einem ungünstigen Urtheile führt, und zwar in Beziehung auf alle drei Fragen, wird sich aus nachstehenden Erörterungen ergeben.

In Betreff der ersten, und offenbar wichtigsten, der drei Fragen ist eine doppelte Untersuchung nöthig. Einmal muss ein so weitgreifender und allgemeiner Plan aus höherem politischem Standpunkte aufgefasst und beurtheilt werden; sodann aber ist zu untersuchen, welche unmittelbare Folgen für das tägliche Leben er in Aussicht stellte.

---

1) S. den Text dieses Gesetzes in der Zeitschrift für Rechtswiss. des Auslandes, Bd. XXI, S. 383 fg. Sehr bemerkenswerth ist auch der, von Vivien erstattete, Commissionsbericht über dieses Gesetz. S. denselben in der Revue de législation, 1849.

In ersterer Beziehung nun drängen sich zwei unbezweifelbare Grundsätze der Staatsweisheit gleichmässig der Beachtung auf. Der eine lehrt, dass ein Staat um so fester eingerichtet sei und um so sicherer und ruhiger bestehe, je mehr die sämmtlichen Theile seiner Verfassung und Verwaltung aus denselben Grundgedanken hervorgegangen, von demselben Geiste durchdrungen sind. Der andere aber erklärt es für nothwendig, jede Staatseinrichtung so zu treffen, dass im Nothfalle zur Quelle ihrer Kraft aufgestiegen und aus ihr Verstärkung zu der Ueberwindung von Schwierigkeiten gezogen werden kann.

Auf den ersten Blick scheinen nun zwar diese beiden Regeln im vorliegenden Falle wohl beachtet zu sein. Frankreich, so kann gesagt werden, war nach der Verfassung von 1848 eine Demokratie; es wurde also, einmal, durch Demokratisirung der Verwaltung, Uebereinstimmung derselben mit dem Grundgedanken der Verfassung erzeugt; zweitens aber wurde eine immer sich wiederholende Erneuerung und Kräftigung dieses demokratischen Verwaltungsbestandtheiles durch die je nach drei Jahren sich wiederholende Neuwahl der Hälfte der Staatsräthe bewirkt, indem dadurch eine etwa auftauchende falsche Richtung derselben immer wieder rechtzeitig und gründlich beseitigt werden konnte. — Eine nähere Prüfung zeigt jedoch, dass diese anscheinende Grundsatzmässigkeit nur eine äusserliche war, und dass gerade die oben aufgestellten Heischesätze verletzt wurden.

Was nämlich die innere Uebereinstimmung der Staatsanstalten betrifft, so ist Zweierlei zu bedenken. Erstens hatte Frankreich seine repräsentative Demokratie ausdrücklich nach dem Grundsatze der Gewaltentrennung eingerichtet; zweitens war die vollziehende Gewalt in die Hände eines einzelnen (wennschon gewählten) Inhabers gelegt, welcher für deren richtigen Gebrauch verantwortlich war. Der Nationalversammlung war die gesetzgebende Gewalt anvertraut und sie hatte mit der Verwaltung lediglich Nichts zu thun. Ihr einziger Einfluss auf dieselbe war der mittelbar durch Bewilligung der Ausgaben und durch Staatsanklagen ausgeübte. Der Grundsatz der einheitlichen, vom Inhaber der ausübenden Gewalt ausgehenden, Regierung aber war so strenge und so allgemein beibehalten, dass die Einführung der republikanischen Verfassung auch nicht die mindeste Aenderung in dem Organismus und in der Zuständigkeit der Behörden oder in den Verwaltungsgesetzen nothwendig gemacht hatte. Die starke, vom Mittelpunkte aus geleitete Verwaltung, wie sie Napoleon I. gegründet hatte, bestand auch unter der Republik von 1848 noch durchaus; die Behörden wurden keineswegs demokratisirt. — Nun leuchtet aber ein, dass sowohl von diesen Grundsätzen der Gewaltentrennung, als von den der einheitlichen Verwaltung abgewichen wurde, wenn eines der wichtigsten Organe der Verwaltung völlig unabhängig von dem Haupte der Regierung durch die gesetzgebende Gewalt bestellt, und sogar durch häufige Erneuerungen dafür gesorgt war, dass diese Behörde immer

dem jeweiligen Sinne der Nationalversammlung entspreche. Der Präsident der Republik war somit nicht nur genöthigt, bei Entwerfung der von ihm ausgehenden Gesetzesentwürfe und Verordnungen anstatt der Männer seines Vertrauens und der höchsten Geschäftserfahrung eine ihm aufgedrungene, möglicherweise feindselige, jedenfalls aus einem der Verwaltung ganz fremden Gesichtspunkte bestellte Behörde zu benützen; sondern dieselbe Behörde bestimmte auch, durch die ihr zustehende Verwaltungs- und Rechtspflege, die Auslegung und Anwendung aller Verwaltungsgesetze, ja sie hatte in einer Reihe von wichtigen Fällen unmittelbare Theilnahme an der laufenden Verwaltung. Dass diess aber gegen den Sinn und gegen die Erfahrung und Gewohnheit der Verwaltung geschehen konnte, dass somit die widrigsten und störendsten, die Kraft der Regierung brechenden Widersprüche im Innern derselben ausbrechen werden, war nicht nur möglich, sondern selbst höchst wahrscheinlich. Es war somit verfassungsmässig die innere Uebereinstimmung der Staatsanstalten und ihre Gleichartigkeit gestört. — Hiergegen wolle man nicht etwa geltend machen, dass ja auch der Präsident der Republik aus demokratischen Urwahlen hervorgegangen sei, und somit ein durch demokratische mittelbare Wahl gebildeter Staatsrath mit demselben habe übereinstimmen müssen. Allerdings sollte die Verwaltung der französischen Republik in demokratischem Geiste geführt werden. Allein diess war durch die Volkswahl des Präsidenten und durch das Beaufsichtigungs-, im schlimmsten Falle durch das Anklagerecht der Nationalversammlung erzielt; und etwas ganz Verschiedenes davon war es, in den Gehorsam und in die geordnete Geschäftsüberlieferung der Verwaltungsbehörden Störung zu bringen durch einen fremdartigen, schwankenden Bestandtheil. Der richtige Weg, den demokratischen Geist der Verwaltung zu erzeugen und zu erhalten, war der Einfluss der Nationalversammlung auf den Präsidenten und seinen Ministerrath, nicht aber die Einschiebung einer von ihm unabhängigen Behörde zwischen ihn und die untergeordneten Beamten. — Und wo möglich noch weniger bedeutend wäre die Einwendung, dass der Präsident der Republik das Recht gehabt habe, die Requêten-Meister zu ernennen, und dadurch habe Einfluss auf den Staatsrath üben können. Einmal hatte diese Klasse von Mitgliedern des Staatsrathes nur berathende, nicht entscheidende Stimme. Zweitens bildete sie nur eine Minderzahl. Drittens endlich konnten sie nur aus den von den Vorständen des Staatsrathes Vorgeschlagenen ernannt werden.

Eben so bestimmt lässt sich zeigen, dass der Grundsatz des ungestörten Aufsteigens zur Quelle einer Gewalt verletzt war. Offenbar kann eine untergeordnete Verwaltung in dem häufigen Streite, welchen sie mit dem Eigensinne oder dem Eigennutzen der Bürger zu bestehen hat, ihre Wirksamkeit und Stellung nicht behaupten, wenn sie nicht erforderlichen Falles in Aus-

führung des Gesetzes unterstützt wird durch eine in ihrem Geiste erfolgende Entscheidung der streitigen Fälle von Seiten der höhern Behörde, und wenn nicht die allgemeinen Verwaltungsordnungen darauf berechnet sind, sie zu stützen und zu schützen, soweit sie im Rechte ist. Sie muss, wenn ihre Zuständigkeit oder Macht nicht mehr ausreicht, ungehindert von den höhern, am Ende von der höchsten Verwaltungsmacht Hülfe erhalten können. Doppelt nothwendig war diess in Frankreich, während der Dauer der Republik, weil eben damals die gesellschaftlichen Bestandtheile in lebhaftester Bewegung waren, und eine starke Regierung ein unentbehrlicher Schild für die bedrohte Gesittigung geworden war. Diese nothwendige Verbindung war nun aber wenigstens theilweise unterbrochen durch den in die Verwaltung eingeschobenen fremdartigen Staatsrath. Nichts war möglicher, als dass dieser, dessen Mitglieder nicht aus den Bedürfnissen und mit den Gewohnheiten der Regierung, sondern aus der Wahl einer demokratischen Versammlung hervorgingen, sowohl bei den durch Berufung an ihn gelangenden Fällen, als bei Entwerfung der Vollziehungsverordnungen nicht aus dem Gesichtspunkte der Ordnung, sondern aus dem der Freiheit handeln würde. In jedem Falle war keine bestimmte Rechnung darauf zu machen, dass er die Behörden gehörig stützen werde, aus deren Mitte er nicht hervorgegangen war. Die Minister und der Präsident aber waren entweder, bei den Urtheilen in Streitsachen, ganz ausser Stand zu helfen, oder war es ihnen wenigstens bei den Verordnungen und einfachen Verwaltungsfragen sehr erschwert. Wohin es aber führt, wenn die untere und mittlere Verwaltung Kraft und Entschlossenheit verliert, weil sie nicht auf entschiedene Hülfe von Oben rechnen kann, diess zeigt jedes Land in Zeiten der Umwälzung.

Diese allgemeinen, mehr theoretischen Gründe gegen die getroffene Einrichtung, werden aber noch bedeutend verstärkt durch einige wichtige unmittelbar praktische Rücksichten.

Einmal nämlich konnte der Staatsrath bei der Ernennung durch die Nationalversammlung unmöglich immer gut besetzt sein. Diess aber aus mehr als Einem Grunde. Vorerst gab diese Ernennungsart keinerlei Gewähr für Brauchbarkeit für Gesetzgebung, Verwaltung oder Rechtspflege. Die Nationalversammlung ernannte völlig nach Belieben, mit Ausnahme der einzigen aber wenig besagenden Beschränkung, dass höchstens die Hälfte der zu Ernennenden aus ihrer eigenen Mitte genommen werden dürfe. Somit waren diese Wahlen zunächst Parteisache, und ein auch noch so verdienter und nothwendiger Mann, welcher der gerade bestehenden Mehrheit nicht angehörte, konnte nur wenige Aussicht haben. Man kennt ja die Art und Weise, wie Wahlen in grossen politischen Körperschaften zu Stande kommen. Wie leicht werden sie zur gemeinen Cotteriesache, zum Mittel, um Stimmen zu erwerben. Eine Partei räumt der andern eine

gewisse Anzahl Ernennungen ein unter der Bedingung einer gegenseitigen Zustimmung für die diesseitigen Begünstigten u. s. w. Hieran aber nicht einmal genug. Die Stellen der Staatsräthe wurden nur auf sechs Jahre gegeben, und eine Wiedererwählung war natürlich ungewiss; überdiess machte eine Ernennung in den Staatsrath einem Mitgliede der Nationalversammlung den Austritt aus dieser nöthig. Nicht wenige tüchtige Männer entschlossen sich daher nicht zur Annahme eines so unsichern und dabei mit einem so grossen Opfer verbundenen Amtes. Selbst also, wenn die Mehrheit der Versammlung gut wählen wollte, fehlte ihr zuweilen die Möglichkeit dazu. — Dass die von der Nationalversammlung vorgenommenen und von den Ernannten angenommenen ersten Wahlen im Wesentlichen gut ausfielen, beweist nichts für das System oder für die Dauer. Und eben so wenig ist ein Gewicht darauf zu legen, dass ein Vorbereitungsausschuss eine Wahlliste aufzustellen hatte. Auch dieser Ausschuss ging ja aus der Verammlung hervor und theilte ihr politisches Leben und Treiben; und überdiess war die Versammlung nicht einmal an seine Vorschläge gebunden.

Sodann kann der im Gesetze vorgeschriebene häufige Wechsel der Staatsräthe nur als ein grosser Nachtheil anerkannt werden. Wenn irgendwo, so ist bei einer Behörde, welche Gesetzesvorschläge zu begutachten, der Verwaltung Stätigkeit und Einheit zu geben hat, eine grosse Geschäftserfahrung der Mitglieder nöthig. Und eine Stelle gar, welche, wie der französische Staatsrath, die Jurisprudenz eines grossen Theiles der Rechtspflege festzustellen hat, muss vor Allem Gleichförmigkeit der Ansichten und Gesetzesauslegung haben. Wie waren nun aber diese Eigenschaften zu erwarten bei einer Körperschaft, welche alle drei Jahre zur Hälfte erneuert werden sollte? Hier war vielmehr möglich, dass je nach so kurzer Zeit immer wieder eine gänzliche Veränderung in der Richtung und in dem Geiste der Geschäftsbehandlung vor sich ging. Welche Störungen und Ungewissheiten diess aber für die ganze Verwaltung und für den einzelnen Bürger hätte haben müssen, bedarf nicht erst eines Beweises. Und wahrlich nur geringes Gewicht kann man auf die beiden Verbesserungsgründe legen, welche etwa möchten herbeigezogen werden; nämlich auf die Wiedererwählung der austretenden Mitglieder, und auf das Bleiben der Requêtenmeister. Erstere war höchst unsicher; dieses aber von untergeordneter Bedeutung, da, wie schon einmal bemerkt, die Requêtenmeister nur berathende Stimme hatten und die Minderzahl bildeten.

Endlich kann es nur als ein grosser Uebelstand betrachtet werden, dass durch die von der Volksvertretung ausgehende Ernennung der Staatsräthe eines der wesentlichsten Mittel zur Aufmunterung und Belehrung der französischen Verwaltungsbeamten vernichtet war. Ein Sitz im Staatsrathe konnte jetzt nicht mehr das Ziel des erlaubten Ehrgeizes für ausgezeichnete

Talente und Kenntnisse sein; nicht mehr die ehrenvolle Belohnung für langjährige tadellose Dienste in untergeordneten Posten oder als Requêtenmeister. Die ernennende Versammlung kannte diese Ansprüche nicht, oder nahm doch andere Rücksichten. Bedenkt man nun aber, wie wenigen Reiz überhaupt die Verwaltungslaufbahn in Frankreich für den pflichtgetreuen und sich fühlenden Mann hat, wegen der Unsicherheit der Aemter und der häufigen politischen Rücksichten bei Besetzung gerade der höheren und einträglichern Stellen; erinnert man sich, dass es schon lange der Wunsch unterrichteter und wohlmeinender Männer war, für den Verwaltungsdienst neue Sicherungs- und Aufmunterungsmittel zu schaffen, um dagegen auch andererseits die Forderungen steigern zu können: so kann man nicht anders, als in dem angenommenen Systeme einen Schlag gegen die gerechten Ansprüche gerade der sich auszeichnenden und fähigsten Beamten zu sehen. Diess aber war nicht etwa bloss, oder auch nur vorzugsweise, wegen der Beamten selbst zu bedauern, sondern vielmehr des allgemeinen Wohles wegen. Ohne gute Beamte keine gute Verwaltung; ohne entsprechende Laufbahn und Belohnung aber keine guten Beamten.

Fasst man nun aber alle diese, theils mehr theoretischen, theils unmittelbar dem Leben entnommenen Gründe zusammen, so ist es in der That unmöglich, zu einem anderen Ergebnisse zu kommen, als zu einer entschiedenen Verwerfung des ganzen Gedankens, die Ernennung des Staatsrathes der Nationalversammlung zu übertragen, um einen demokratisch-parlamentarischen Einfluss auf die Verwaltung zu gewinnen.

Auch auf die zweite Frage, nämlich was von dem Plane zu halten sei, die Nationalversammlung durch facultative Staatsrathsgutachten von Ueberstürzungen in der Gesetzgebung abzuhalten, kann nur eine verwerfende Antwort gegeben werden. Die Gründe zu diesem Urtheile liegen sehr nahe, und sind folgende:

An und für sich wird sicher Niemand in Abrede ziehen, dass eine Zügelung dieser Art höchst wünschenswerth gewesen wäre. Man bedenke, dass die Versammlung aus dem allgemeinsten Wahlrechte hervorging; dass sie das Gesetzgebungsrecht beinahe unbeschränkt besass, (indem das kurze aufschiebende Veto des Präsidenten kaum in Betracht kommen konnte;) dass nur Eine Kammer bestand. Die Besorgniss musste also sehr nahe liegen, dass sie sich in der Aufregung des Augenblickes, aus Parteileidenschaft, oder verführt durch Selbstregierungsgelüste zur Erlassung von unüberlegten und unmöglichen Gesetzen hineinreissen lassen könne. Auch geschichtlich liessen die Erfahrungen, welche gerade Frankreich an seiner verfassunggebenden Versammlung von 1789 und am Convente gemacht hatte, den Wunsch, einer sich übereilenden, mit der Sachlage und namentlich mit den Bedürfnissen der

Verwaltung nicht bekannten gesetzgebenden Versammlung Hemmnisse zu bereiten, sehr begründet finden.

Hiermit ist aber natürlich nicht gesagt, dass der Staatsrath, gerade dieser Staatsrath, und dass er mit dem gegebenen Mittel die Aufgabe zu lösen im Stande gewesen sei. Im Gegentheile zeigt ein kurzes Nachdenken, dass ihm hier eine gar nicht zu erfüllende Aufgabe gesetzt war.

Es soll kein Gewicht darauf gelegt werden, dass die aus dem Schoose der Versammlung hervorgehenden Gesetzesentwürfe dem Staatsrathe keineswegs zur Begutachtung mitgetheilt werden mussten, und somit wahrscheinlich gerade dann ihm nicht zugestellt worden wären, wenn die leidenschaftliche Versammlung eine beruhigende Einsprache am meisten bedurft hätte. Diese Bestimmung hätte leicht können geändert werden. Es soll auch nicht darauf hingewiesen werden, dass der Staatsrath keine Mittel hatte, seine Ansicht bei der mündlichen Berathung geltend zu machen, und er somit, je nach der Geschäftsbehandlung in den Ausschüssen und den Sitzungen der Versammlung, ganz bei Seite gesetzt werden konnte: auch hier wäre zu helfen gewesen. Allein zwei Haupteinwendungen waren nicht zu bestreiten, noch jemals wegzuräumen. Einmal war nicht zu erwarten, dass der aus der Versammlung selbst hervorgegangene Staatsrath häufig eine wesentlich andere Ansicht haben werde, als diese selbst. Namentlich konnte gerade dann, wenn die Nothwendigkeit einer Hülfe dringend war, nämlich bei einer ganz auf eine äusserste Seite sich neigenden Versammlung, der Staatsrath diese am wenigsten gewähren, da er nur ein Ausdruck der Versammlung selbst war. Sie wählte und erneuerte ihn ja in ihrem Sinne. Sodann und hauptsächlich war ein blosses Gutachten einer Verwaltungsbehörde ein durchaus unzureichendes Mittel, eine leidenschaftliche, mit unbeschränktem Gesetzgebungsrechte versehene Versammlung aufzuhalten und zur Besinnung und Umkehr zu bringen. Diess war ein Spinnengewebe für einen Löwen. Am guten Rathe fehlt es selten im öffentlichen Leben, wohl aber an dem Willen ihm zu folgen.

Wollte also das französische Volk — und es that sehr wohl daran, es zu wollen — wollte es wirklich eine Beschränkung der Allmacht seiner Vertreter; wollte es wirklich sich schützen vor Uebereilung, Ungeduld und Leidenschaft der Gesetzgeber: dann musste es ganz andere Mittel ergreifen. Dann war z. B. ein Senat mit Antheil an der Gesetzgebung zu errichten, oder wenigstens dem Präsidenten ein unbedingtes Veto einzuräumen. Ein, noch dazu bloss facultatives, Gutachten eines Staatsrathes war nicht einmal ein halbes Mittel. Der ganze Gedanke war falsch und hohl; und es gehört in der That eine gute Gabe Gutmüthigkeit dazu, um zu glauben, dass derselbe auch nur recht ernstlich gemeint gewesen sei.

Es ist endlich, drittens, auch über die durch die neue Verfassung dem Staatsrathe gegenüber von dem Präsidenten der Republik eingeräumten

Verwaltungsbeschränkungen ein ungünstiges Urtheil angekündigt worden. Es wird sich dieses durch folgende Bemerkungen rechtfertigen:

Der in Frage stehenden Beschränkungen waren drei. Einmal war der Präsident (durch Art. 55 der Verf.-Urk.) genöthigt, vor Ausübung des Begnadigungsrechtes ein Gutachten des Staatsrathes einzuholen. Zuweilen war er (nach Art. 63) an die Zustimmung des Staatsrathes gebunden bei der Absetzung eines Beamten. Und drittens war dieser Behörde dasselbe Recht eingeräumt bei der Auflösung von Departemental-, Cantonal- und Gemeinderäthen (s. Art. 99).

Was nun das Gutachten in Begnadigungsfragen betrifft, so war allerdings die dem Haupte der Verwaltung hiedurch auferlegte Beschränkung keine sehr bedeutende, indem er einer Seits bei einer Abgeneigtheit zu begnadigen den Staatsrath gar nicht zu fragen hatte, anderer Seits bei einer Geneigtheit das abrathende Gutachten des Staatsrathes kein Veto war. Ebenso mögen ganz triftige Gründe angeführt werden, die Ausübung des Begnadigungsrechtes überhaupt der ganz persönlichen Willkühr des Staatsoberhauptes zu entziehen und sie einer vorgängigen Berathung zu unterwerfen; doppelt so, bei einem bloss gewählten und auf kurze Zeit regierenden Oberhaupte. Kein Staatsmann hat jemals die Schauspielscenen gebilligt, in welchen bloss des Effectes wegen Begnadigungen vorgenommen werden; und es ist kein vernünftiger Grund einzusehen, warum eine verdiente Strafe nachgelassen werden soll, bloss weil das Staatsoberhaupt ein Gefängniss einsieht, oder es an seinem Geburtstage einen Fackelzug wünscht u. dgl. Auch hat man wahrscheinlich Beweise genug in der Hand, dass weichliches, um nicht zu sagen feiges, Amnestiren in Masse die Verbrechengelüste nur nährt. Allein es war nicht der Staatsrath, dem die Begutachtung hätte übertragen werden sollen. Entweder war eine Begnadigung Forderung der Billigkeit und des gesunden Verstandes im Falle einer allzu grossen Härte des Gesetzes, oder es war eine Frage der Staatsklugheit. In jenem Falle war der Justizminister, etwa nach Anhörung des betreffenden Gerichtes, die passende Person zur Beurtheilung. In Fragen allgemeiner Politik aber konnte und durfte nur der Ministerath eine Stimme haben. Der Staatsrath aber, welcher weder für eine vernünftige Verwaltung der Rechtspflege noch für die Führung des Staates im Allgemeinen verantwortlich war, konnte auch nicht für die richtige Behörde zur Abgabe eines Gutachtens betrachtet werden; am wenigsten ein der Verwaltung aufgedrungener Staatsrath.

Noch entschiedener muss man sich aber erklären gegen das dem Staatsrathe eingeräumte Einwilligungsrecht bei Beseitigung von Beamten und Auflösung von Bezirks- und Gemeinderäthen. Der Grund zu dieser Beschränkung des Präsidenten war offenbar die Furcht vor missbräuchlicher Unterdrückung der individuellen und corporativen Freiheit und

Ehrenhaftigkeit; und zwar mag man die Nothwendigkeit eines Schutzes der Beamten gegen willkührliche Absetzung und der örtlichen Bürgervertretungen gegen Gewaltthätigkeit einer herrschlustigen Regierung zugeben. Allein der hier gewährte Schutz ging zu weit; und jeden Falles war es wieder nicht der Staatsrath, dem er hätte übertragen werden sollen. Der Schutz ging zu weit, weil jetzt möglicherweise die Regierung ausser Stand gesetzt sein konnte, selbst in höchst dringenden Fällen einen schädlichen Beamten oder eine feindselige, ihre Befugnisse überschreitende örtliche Vertretung zu beseitigen. Diess musste aber entweder zu materiellem Unheile, oder zu einer offenbaren Verfassungsverletzung führen. Ein richtigeres Maass von Vorsicht hätte sich wohl mit einem Gutachten einer höheren Behörde und mit einer bestimmten parlamentarischen Verantwortung begnügt. Die freie Presse hätte diesen Schutz zum gehörig wirksamen gemacht, ohne dass man dabei in den Fehler verfallen wäre, der Freiheit dienen zu wollen durch Schwächung der Regierung in Nothwendigem. Wie dem nun aber sein möge, so war jeden Falles ein auf die beliebte Weise gebildeter Staatsrath nicht die Behörde, von deren Mitwirkung die Ausübung des Rechtes und der Pflicht der Regierung hätte abhängig gemacht werden dürfen. Er sollte, nach dem ganzen Gedanken des Gesetzgebers, sich nicht verschmelzen mit der Regierung; es war selbst möglich, dass er sich in offenbarem Zwiespalte mit ihr befand. Bewusst oder in unbewusster Abneigung konnte nun aber eine solche Behörde die Regierung dadurch lähmen, dass sie ungehorsame, feindselige Beamte und aufrührerische Bezirks- oder Ortsbehörden in Schutz nahm. Frankreich befand sich in einem Zustande, in welchem eine starke Regierung der letzte Schild gegen den Umsturz der Gesellschaft und der Gesittung war; diese Regierung in sich selbst zu schwächen und zu spalten, war ein grosser Fehler. Dass sie überwacht wurde, und zwar durch eine demokratische Gewalt und im Sinne der Demokratie, verlangte die staatliche Gesinnung des Landes; allein hierzu war die Nationalversammlung eben so passend als geneigt, und was weiter ging, war vom Uebel.

Es wäre allerdings mehr als thörigt, anzunehmen, dass eine Vermeidung der im Vorstehenden ausgehobenen Fehler der Verfassung von 1848 der repräsentativen Demokratie in Frankreich ein längeres Leben gesichert hätte. Ihre Unmöglichkeit lag in ganz allgemeinen Ursachen, namentlich in der Unvereinbarkeit dieser Staatsform mit dem ganzen Wesen des französischen Volkes und mit dessen ganzer Auffassung vom Staate. Höchstens hätten verständigere Bestimmungen über die Amtsdauer des Präsidenten und über die Wiederwählbarkeit desselben die Krisis um einige Zeit hinausschieben können, oder hätte die Wahl einer anderen Persönlichkeit einen verschiedenen Lauf der Ereignisse veranlasst. Unhaltbar war die Republik in Frankreich unter allen Umständen. Damit aber ist der theoretische Nutzen einer

Prüfung der Verfassungsbestimmungen nicht beseitigt. Es gibt Verhältnisse und Völker, für welche die durch Stellvertreter ausgeübte Volksherrschaft die passendste, vielleicht die einzig mögliche Form des Zusammenlebens ist; die Gesetzgeber solcher Länder können aber nur lernen von den anderwärts begangenen Fehlern.

III.

Völkerrecht.

1.

Die Pflege der internationalen Gemeinschaft als Aufgabe des Völkerrechtes.

Bekanntlich sind in neuerer Zeit wiederholt Kritiken der Völkerrechtswissenschaft unternommen worden, und zwar sowohl in Betreff des Inhaltes als der formellen Behandlung. So von H. C. **von Gagern**, welcher seine vielseitigen Kenntnisse und seine weltmännische Erfahrung zu Formulirung von abgerissenen Sätzen und zur Prüfung einzelner ihm persönlich näher liegender Fragen verwendete [1]). Ferner von dem zu frühe verstorbenen **Fallati**, welcher in geistreicher Parallele die Hegel'sche Entwickelung des Staatsbegriffes auf die völkerrechtlichen Verhältnisse übertrug und auf diese Weise zu zeigen suchte, dass die bisher übliche Darstellung der internationalen Verhältnisse, also des Zusammenseins vereinzelter Staatsindividuen in Raum und Zeit, der Ausdehnung nach ungenügend sei, vielmehr zu einer Lehre von der Völkergesellschaft und schliesslich vom Völkerstaate vorgeschritten werden müsse [2]). Endlich von K. von **Kaltenborn** und von **Bulmerincq**, welche in ausführlichen literargeschichtlichen Untersuchungen den Inhalt, namentlich aber die Methode und Systematik des Völkerrechtes prüften und Verbesserungsvorschläge machten [3]).

Diese Thätigkeit ist nun keineswegs eine zufällige und aus subjectiver Liebhaberei entsprungene; vielmehr war sie eine in dem Zustande der Wissenschaft begründete Nothwendigkeit. Die Bearbeitung des Völkerrechtes war zwar der Zahl der neu erscheinenden Schriften nach nicht ins Stocken gerathen, hatte sich vielmehr weit und breit über neue Länder und selbst Welttheile ausgedehnt; aber die Wissenschaft als solche hatte, indem die

1) **Gagern**, H. C. von, Kritik des Völkerrechts. Mit practischer Anwendung auf unsere Zeit. Lzg., 1840.

2) **Fallati**, J., Die Genesis der Völkergesellschaft, ein Beitrag zur Revision der Völkerrechtswissenschaft. In der Tübinger Zeitschrift für Staatswiss., 1844, H. 1—3.

3) **Kaltenborn von Strachan**, C., Kritik des Völkerrechts, nach dem itzigen Standpuncte der Wissenschaft. Lpg., 1847. — **Bulmerincq**, A., Die Systematik des Völkerrechtes. Bd. I, Kritik der Ausführungen und Forschungen zu Gunsten der Systematisirung des positiven V.R.'s Dorp., 1858.

verschiedentlichen und grossen Bewegungen auf dem Gebiete der Rechtsphilosophie und der socialen Wissenschaft von ihr ganz unbeachtet gelassen wurden, einen langen Stillstand gemacht und war entschieden hinter verwandten Disciplinen weit zurückgeblieben, und zwar sowohl in stofflicher als in formeller Beziehung. Das Bedürfniss einer kritischen Revision des Bestandes lag somit klar vor. Ist es doch namentlich augenscheinlich, dass die Herstellung einer guten wissenschaftlichen Methode und einer untadelhaften systematischen Gliederung des Stoffes nicht nur die Uebersicht über die Gesammtheit der vorliegenden Rechtssätze erleichtern, sondern namentlich auch zu einer richtigen Auffassung und Durcharbeitung derselben mächtig beitragen musste. Erst bei einer solchen Behandlung konnten die Verbindungen so wie die gegenseitigen Bedingungen und Beschränkungen der Lehre klar und vollständig hervortreten, und wurde so durch ein begründetes Zusammenstellen und Trennen der Gegenstände die Aufstellung wahrer und richtig begränzter Grundsätze möglich gemacht. Davon ganz abgesehen, dass von einem Ineinandergreifen der verschiedenen wissenschaftlichen Kreise und von einer Verbindung derselben zu einem harmonischen Ganzen nur unter der Bedingung die Rede sein kann, dass dieselben sämmtlich auf derselben Höhe der Ausbildung stehen.

Ohne Zweifel ist von den oben genannten Schriftstellern schon manches Bedeutende zur Durchführung der kritischen Sichtung und des daran sich knüpfenden Neubaues geleistet worden; doch war eine alsbaldige Anwendung der allgemeinen Forderungen auf alle Einzelheiten nicht ihre Absicht, und liegt es überhaupt in der Natur der Sache, dass erst allmählich und durch die Arbeit Mehrerer den Untersuchungen über die Grundlage und richtige Behandlungsweise einer Wissenschaft volle Wirksamkeit gegeben werden kann. Es bleibt also noch Vieles, sehr Vieles zu thun übrig.

Ein Beitrag hierzu wird denn nun auch auf den nachfolgenden Blättern geboten. Es ist jedoch keineswegs der Plan, ein vollständiges System des Völkerrechtes in Einklang mit den neu aufgestellten kritischen Bemerkungen und Forderungen, soweit sie als richtig anerkannt werden können, zu versuchen. Die bescheidenere Aufgabe geht vielmehr nur dahin, einen einzelnen bisher besonders vernachlässigten Theil ins Auge zu fassen und richtig zu stellen, nämlich die Lehre von der internationalen Gemeinschaft. Allerdings hat sich gerade hier Kaltenborn Verdienst erworben; allein theils bieten die allgemeinen Sätze, so lange ihr Urheber kein vollständiges System des Völkerrechtes bekannt gemacht sondern es nur für den Mann vom Fache angedeutet hat, wenige Handhabe zur Anwendung, und ist ein Nachweis von welch wichtigen bisher entweder ganz vernachlässigten oder doch nicht am rechten Orte, in der richtigen Verbindung und in der vollen Tragweite aufgezeichneten Regeln es sich hier handelt, keineswegs überflüssig;

theils lässt sich die wissenschaftliche Begründnng nicht ohne Nntzen anch noch anf verschiedene Weise ausdehnen.

Vielleicht wird aber gefragt werden, ob es eben itzt an der Zeit sei, neue Forderungen im Völkerrechte aufzustellen, während manche längst anerkannte nnd befolgte Sätze wieder ins Schwanken gekommen seien, nnd oh verständigerweise Ideale verfolgt werden können, während unmittelhar Nothwendiges mit aller Kraft vertheidigt werdeu sollte? Hierauf wäre einfach zu erwidern, dass zwischen dem, was im Lehen znnächst Noth thnt, und daher anch verständigerweise verfolgt werden mnss, und dem was die Wissenschaft erörtern nnd erweisen kann, wohl zu unterscheiden ist. Dass unsere praktischen Staatsmänner zunächst Nöthigeres zu thnn hahen, als eine Ausdehnung der völkerrechtlichen Beziehungen über das bisher gewöhnlich angenommene Maas hinaus anzubahnen, mag gerne zugestanden sein. Auch sollen gewiss diejenigen Theoretiker nicht gescholten werden, welche die ehen nnmittelhar vorliegenden Fragen über Legitimität oder Nationalität der Regierungen u. dgl. hehandeln wollen. Allein warum soll nicht anch zu gleicher Zeit eine Bemühnng darauf gerichtet werden dürfen, den ganzen Grundgedanken des internationalen Verhältnisses richtig zu stellen nnd weiter ausznhilden? Der Erweis einer Wahrheit kommt nie zu früh; und wenn sie anch zunächst noch das Gebiet der reinen Theorie nicht überschreitet, so mag sie doch hier Wnrzel fassen und nm so reifer zur Anwendung werden, wenn einmal der Zeitpunkt hierzu herbeikömmt. Anch wird die richtige Einsicht in die zunächst in Verhandlung hegriffenen Fragen durch eine solche entfernt liegende Erörterung keinewegs gestört, vielmehr kann im Gegentheile leicht selbst auf diese ein nützliches Streiflicht fallen. Ist es doch schon gar nicht überflüssig, wenn sich heransstellt, dass eine das Leben gerade jetzt sehr bewegende Forderung noch weit hinter der idealen Auffassnng der Aufgahe zurück ist.

1. Feststellnng der Aufgahe.

Für jeden denkenden Menschen ist es ein nnahweisbares intellectnelles Bedürfniss, sich Rechenschaft zu geben über den letzten Zweck seines Daseins auf der Erde; sittliche Pflicht aber ist es für ihn, sein Lehen dem erkannten Zwecke gemäss einzurichten.

Die Lösung jenes Räthsels wäre sehr erleichtert, wenn wir über die Zuknnft des Menschen nach Beendigung des gegenwärtigen Lehens, also über die Art seiner alsdann eintretenden Existenz nnd seiner nun folgenden Aufgabe, irgend etwas wüssten. Dann wäre eine Einsicht in das, was auf der jetzigen Stnfe des Daseins nothwendig ist, sei es als selbstständiger Zweck sei es als Vorhereitung für das Weitere, unschwer zu gewinnen. Da wir nun aber nur einen einzigen Satz — nämlich das Wesen unseres Lebens auf der

Erde — und diesen nicht einmal sicher, festzustellen vermögen: so ist es freilich schwer, irgend eine Schlussfolgerung zu ziehen, und ganz unmöglich, für die Richtigkeit der etwa gewonnenen eine genügende Bürgschaft zu geben.

Man wird vielleicht zur Lösung des Räthsels kurzer Hand auf die Religion verweisen, welche sich entschieden über die nachirdische Bestimmung des Menschen ausspreche; allein ohne Befriedigung. Leuchtet doch ein, dass die von den Religionen in Aussicht gestellten künftigen Zustände für philosophische Erörterungen nicht genügen. Theils müssen die letzteren Wahrheit enthalten für alle Menschen, auch wenn sie einem bestimmten religiösen Bekenntnisse nicht zugethan sind, sie sich von der objectiven Richtigkeit einer Lehre nicht überzeugen können; theils machen die meisten und die uns am nächsten liegenden Religionen sich die in Frage stehende Aufgabe in so ferne allzu leicht, als sie die ganze Existenz des Menschen für alle Zeit und Ewigkeit in zwei sehr ungleiche Hälften theilen, nämlich in das spannenlange jetzige Verweilen auf der Erde, und in einen ewig dauernden unveränderlichen Zustand, welcher sich unmittelbar und ohne weitere Entwicklungsphasen und Erfahrungen an jenes anschliessen soll. Diess mag für ihre Zwecke, nämlich für eine gläubige Einrichtung des Lebens nach ihrem Dogma, vollständig ausreichen; allein es entspricht eben so wenig einem zwar nur dunkeln allein unvertilglichen Gefühle des Menschen, dass er mit diesem Erdleben noch nicht an dem Ziele seiner Ausbildung anlange, als einer Betrachtung des Weltalls, soweit wir dieses auch nur mit unsern jetzigen Sinnen und von unserm gegenwärtigen Beobachtungsstandpunkte aus aufzufassen im Stande sind, mögen wir nun unsere Untersuchungen auf die Erforschung der kleinsten Erscheinungen oder auf die der unermesslichen Himmelsräume richten. Das rationelle Denken, und also die Wissenschaft, muss einen weiteren Gesichtspunkt nehmen, wenigstens eine weitere Möglichkeit zulassen.

Beschränkt nun, wie wir sind, auf die Beobachtung unserer gegenwärtigen Organisation und der übrigen irdischen Zustände, bleibt uns nur die Erwägung der Anlagen, der Bedürfnisse und der Mittel des Menschen übrig, um zu einem Schlusse über den Lebenszweck zu gelangen. Möglich allerdings, dass hierbei sehr Wesentliches, aber nur erst in unentwickelten Keimen Vorliegendes übersehen und dagegen Unwesentliches in seiner Bedeutung und Zukunft überschätzt wird: es ist aber kein Mittel vorhanden, aus diesen Schranken der menschlichen Unvollkommenheit herauszutreten, und wir müssen eben die Dinge erklären, wie wir sie zu fassen vermögen. — Die Beobachtung jener Zustände zeigt aber Dreifaches:

1. das Vorhandensein zahlreicher und verschiedener, sowohl geistiger als körperlicher Eigenschaften und Kräfte;

2. ein lebhaftes Bedürfniss zur Ausbildung dieser Anlagen und eine Möglichkeit dazu, und zwar in der doppelten Weise, dass das menschliche

Individuum entweder einzelne seiner Eigenschaften ausschliesslich und mit Vernachlässigung, wo nicht gar mit Unterdrückung der übrigen geltend machen kann, oder dass eine gleichzeitige Ausbildung mehrerer, im Ideale die harmonische Geltendmachung aller, stattfindet;

3. hinsichtlich der Mittel zu Befriedigung dieses Bedürfnisses endlich eine doppelte Nothwendigkeit. Einer Seits nämlich muss der einzelne Mensch selbstthätig sein bei der Uebung seiner Anlagen und der Erreichung seiner Zwecke; nur er selbst kann z. B. für sich denken, wollen, sittlich sein, sich körperlich vernünftig halten. Anderer Seits aber ist ein Zusammenwirken mit Andern und eine gegenseitige Unterstützung da unerlässlich, wo die Einzelkraft nicht mehr ausreicht; was denn sowohl bei physischen und stofflichen, als bei geistigen Beschäftigungen sehr häufig der Fall ist.

Bleiben nun, als zu andern Kreisen der menschlichen Lebensaufgabe und ihrer wissenschaftlichen Behandlung gehörig, alle diejenigen Forderungen und deren Folgen bei Seite gestellt, welche das vereinzelte Leben des Menschen betreffen; und werden vielmehr nur diejenigen Verhältnisse ins Auge gefasst, wo von einem Zusammenwirken Mehrerer die Rede ist: so ergibt sich, dass der Mensch wegen seines Ausbildungsbedürfnisses einerseits und seiner unzureichenden Kraft andererseits, das Recht und die Pflicht hat in eine dem Umfange und der Mächtigkeit nach aufsteigende Reihenfolge von Verbindungen mit andern Menschen einzutreten. Einmal nämlich tritt er mit einzelnen Andern zu gemeinschaftlichen Zwecken zusammen. Diess aber wieder in doppelter Weise. Entweder durch rechtliche Uebereinkunft je für einen bestimmten Fall und mit wesentlichem Vereinzeltbleiben in allen anderen Beziehungen; oder, mit Benützung der Geschlechtsverschiedenheit, bleibend zu einer Familie. Eine zweite höhere Stufe der Verbindung ist das Zusammentreten zu gesellschaftlichen Kreisen, deren Mittelpunkt ein gemeinschaftliches bleibendes Interesse ist, welches zu seiner Erreichung ein Zusammenwirken aller Betheiligten erfordert. Die Verbindung kann hier, je nach der Beschaffenheit des einzelnen Falles, eine engere oder laxere, eine mehr oder weniger organisirte sein; bezeichnend für alle Arten derselben ist, dass sich ihr Zweck und ihre etwaige Einrichtung auf den bestimmten Gegenstand beschränkt. Dagegen ist das einzelne Individuum durchaus nicht gehindert, je nach seinen Interessen und nach den äusseren Verhältnissen, gleichzeitig einer grösseren oder kleineren Zahl von gesellschaftlichen Kreisen beizutreten. Noch höher steht, drittens, die Verbindung zum Staate, d. h. zum einheitlichen Organismus eines ganzen Volkes, zur gemeinschaftlichen Förderung seines gesammten concreten Lebenszweckes. Und endlich besteht viertens, das Verhältniss des Staates zu andern Staaten und deren Angehörigen, die internationale, völkerrechtliche, Verbindung zur Ordnung des Nebeneinanderbestehens der gleichzeitigen, an sich von einander unab-

hängigen Völkerorganismen und zu gemeinschaftlicher Förderung solcher gemeinsamer Aufgaben, deren Erreichung einem einzelnen Staate nicht möglich ist.

Jedes dieser Verhältnisse untersteht verschiedenen Gattungen von Gesetzen: physischen, wirthschaftlichen, logischen, ethischen, insbesondere aber, als einer besondern Gattung der letztern, rechtlichen. Diese Gesetze verlangen alle, je in ihrem Kreise, entsprechende Befolgung; und Aufgabe der Wissenschaft ist es für eine jede der oben aufgeführten Verbindung und wiederum für das Verhältniss derselben zu den verschiedenen Arten von Gesetzen eine eigene Lehre zu begründen und dieselbe in einem Systeme zu entwickeln. Natürlich ist dabei auf die gegenseitige Beeinflussung und Beschränkung der Lehren und Systeme gehörige Rücksicht zu nehmen. Diese grosse Aufgabe ist denn nun auch im Laufe der Zeit und durch das Zusammenwirken der verschiedenen gesittigten Völker so ziemlich gelöst worden, doch bestehen freilich noch mancherlei Lücken.

Eine umfassende Darstellung aller Disciplinen, welche die Verbindungen der Menschen mit Menschen behandeln, würde einen grossen Raum in Anspruch nehmen, und doch für den zunächst hier vorliegenden Zweck zum grossen Theile überflüssig sein. Es genügt vielmehr nur die rechtliche Seite der menschlichen Verbindungen ins Auge zu fassen, somit die dieses Verhältniss insbesondere regelnde Wissenschaft; und hier ergibt sich denn, dass die vier angeführten Stufen der Verbindung von Menschen mit Menschen in nachstehenden Rechtstheilen behandelt werden:

Die Verbindung des einzelnen Menschen mit andern Einzelnen ist behandelt im Privatrechte, und zwar namentlich, je nachdem es sich von der einen oder von der anderen Art des hier möglichen Verkehres handelt, hauptsächlich im Familienrechte oder im Obligationenrechte. Nicht erst der Bemerkung bedarf es aber, (und zwar sowohl für diese Stufe der Verbindung als für alle anderen,) dass die entsprechende Lehre entweder philosophisches oder positives Recht enthalten mag, je nachdem die Sätze für die Regelung der individuellen Verbindung aus der Natur der Sache abgeleitet werden, oder den Willen einer im concreten Falle maassgebenden Auctorität zur Quelle haben. Auch ist bekannt genug, dass in beiden Beziehungen und zwar schon seit Jahrtausenden so Vieles geleistet ist, dass die Wissenschaft des Privatrechtes zu den am gründlichsten und zu gleicher Zeit am feinsten ausgearbeiteten Systemen des menschlichen Denkens gehört.

Weniger vollständig ausgebildet ist das Recht der Verbindungen zu gesellschaftlichen Kreisen. Der ganze Gedanke, diese Gattung von menschlichen Verbindungen abgesondert zu betrachten und als eine eigene Form des Zusammenlebens auch wissenschaftlich zu behandeln, ist noch allzu neu, als dass schon die wissenschaftlichen Folgerungen sämmtlich gezogen sein könnten.

Wird doch über das Dasein und die richtige Auffassung der Sache selbst noch vielfach gestritten. Dennoch fehlt es keineswegs ganz an einer Bearbeitung des Gesellschaftsrechtes, und manche Theile desselben sind sogar so ausführlich erörtert, als nur irgend ein anderer Rechtsgegenstand; nur muss freilich der Stoff abtheilungenweise aus anderen Disciplinen zusammengelesen werden, denen er bei früherer unklarer Auffassung dieser Verbindungsstufe beigemischt wurde. So namentlich theilweise aus dem Privatrechte, theilweise aus dem Staatsrechte, und namentlich auch aus dem Kirchenrechte, als der am meisten behandelten Lehre einer einzelnen Art von Gesellschaft.

Sehr vollständig wieder ist dagegen das Recht der Verbindung zum Staate erörtert. Das Staatsrecht, sowohl in seiner philosophischen Auffassung als auf positiver Grundlage, ist ein sehr bearbeiteter Theil der Rechtswissenschaft; auch ist über sein Bestehen als ein eigenthümlicher und abgesonderter Theil derselben, sowie über das Vorhandensein eigener leitender Grundsätze und besonderer daraus stammender Folgesätze nicht der mindeste Zweifel vorhanden.

Auffallen darf es daher immerhin, dass das Recht des internationalen Verkehres der Menschen in seiner wissenschaftlichen Bearbeitung so weit zurücksteht gegen die nahe verwandte Disciplin. Dieser Theil des Verbindungsrechtes, das Völkerrecht, ist zur Stunde noch eben so unvollständig in den Grundsätzen als lückenhaft dem Stoffe nach. Nicht dass man das Vorhandensein eines solchen Verkehres verkannt hätte und hätte verkennen können; Bearbeitungen des Völkerrechtes sind seit dritthalb Jahrhunderten in grosser Menge geliefert worden: allein es wird ein doppelter Fehler begangen. — Einmal wird der ganze Gegenstand gewöhnlich lediglich nur vom Standpunkte der Souveränität der Staaten aus aufgefasst, also von dem ihrer Selbstständigkeit und gegenseitigen Unabhängigkeit. Mit andern Worten, die Frage wird so gestellt: wie viel oder wie wenig sich ein selbstständiger Staat in Beziehung auf den Verkehr mit Fremden gefallen lassen müsse, seinerseits aber in Anspruch nehmen könne, diess aber sowohl, was seinen Verkehr mit fremden Staaten selbst oder mit einzelnen Angehörigen derselben betreffe, als soweit der Verkehr einzelner Fremder mit den diesseitigen Bürgern in Frage stehe? Bei dieser Auffassung ist denn natürlich die Bemühung dahin gerichtet, so wenig als möglich von der Selbstständigkeit aufzugeben; während doch die richtige Auffassung vielmehr die ist, nach gesicherter Selbstständigkeit, (welche allerdings als die Grundlage jedes Gedeihens vorangehen muss,) die Gemeinschaft unter den grössten organischen Menschenverbindungen, Staaten genannt, möglichst zu fördern als letztes Mittel zu Erreichung der menschlichen Lebenszwecke. Es bricht also die übliche Behandlung des Völkerrechtes gerade in der Mitte ab; und es erhält überdiess die erörterte

Hälfte, wenigstens theilweise, eine falsche Färbung [1]. — Zweitens aber ist eine Quelle von Unvollkommenheit der itzigen Völkerrechtswissenschaft darin zu suchen, dass die Verbindung von Staat mit Staat vorzugsweise, wo nicht ganz allein, ins Auge gefasst wird, während doch die Lehre von der internationalen Gemeinschaft der Einzelnen und der Gesellschaften eben so nothwendig ist. Von einer Beachtung der Gesellschaft war aber im Völkerrechte bis itzt auch nicht einmal die Rede; und auch das internationale Recht der Einzelnen ist nur sehr unvollkommen entwickelt. Muss nämlich auch zugegeben werden, dass schon zu wiederholten Malen ein grösserer Anlauf genommen worden ist, um (im sogenannten internationalen Privatrechte) die Rechtsverhältnisse der Einzelnen zu fremden Staaten ausführlich zu erörtern; und ist nicht zu läugnen, dass viel Scharfsinn und grosse Gelehrsamkeit auf diese Arbeiten verwendet worden ist: so entspricht doch das Ergebniss keineswegs diesem Anfwande. Die Grundlagen sind immer noch schwankend und bestritten, und die systematische Durchführung ist höchst lückenhaft; wie es freilich nicht anders sein kann, da es an dem klaren Bewusstsein der Aufgabe, ja selbst des Vorhandenseins einer eigenen Stufe der Menschenverbindung fehlt.

Sind die vorstehenden Auffassungen und Ausstellungen richtig, so ergibt sich, was von der Wissenschaft des Völkerrechtes hinsichtlich der Regelung der internationalen menschlichen Gemeinschaft zu fordern ist. Es müssen die Rechtssätze aufgefunden werden, welche die Verbindung der Menschen in ihrer höchsten Potenz, nämlich über das Leben des einzelnen Staates hinaus, und zwar zur Erreichung ihrer Lebenszwecke zu regeln haben. Diess muss aber in doppelter Beziehung vollständig geschehen. Einmal sind die sämmtlichen Subjekte einer internationalen Verbindung zu beachten; nämlich nicht bloss die Staaten selbst, sondern auch die gesellschaftlichen Kreise

---

1) Nicht verbessert natürlich wird die Schiefheit der Auffassung und die Unvollständigkeit der Bearbeitung dadurch, dass nicht selten, und sogar von bedeutenden Schriftstellern, die beiden verschiedenen Seiten des Völkerrechtes — die Souveränetät und die internationale Gemeinschaft — so verstanden werden, als handle es sich von dem Unterschiede zwischen Sätzen des strengen Rechts (obligationes juris) und Gewohnheiten der Billigkeit und Bildung (comitas nationum); und wenn dann die Gemeinschaft als ungefähr gleichbedeutend mit der letzteren Art von Forderungen und Einräumungen genommen ist. Man sehe z. B. H. Grotius, De jure belli et pacis, Proleg.; Pestel, De necess. et usu juris gentium, cap. 2; Phillimore, Commentaries, Bd. 1, S. 160 fg. Bei dieser Eintheilung wird nicht auf die Verschiedenheit der Sache selbst, sondern nur auf einen angeblichen Unterschied in der Begründung der Sätze Rücksicht genommen, damit denn aber gar kein Begriff von dem Inhalte und der Verzweigung der Wissenschaft gegeben. Ueberdiess entspricht der angenommene Unterschied in der Begründung der Forderungen den Thatsachen lediglich nicht. Ist es schon nicht richtig, von sämmtlichen Sätzen der Souveränitätslehre zu behaupten, dass sie streng logische Folgerungen aus obersten Rechtsprincipien seien, und dass keine Gewohnheiten der Billigkeit und Gesittigung dabei stattfinden: so ist es völlig falsch, die ganze Lehre von der Völkergemeinschaft darzustellen als jeder strengen Rechtsgrundlage baar und lediglich in das Gebiet milder Sitte gehörig. Gerade dahin muss gestrebt werden, dass die rechtliche Begründung der internationalen Gemeinschaft ebenmässig erwiesen vorliegt.

und die einzelnen Individnen. Sodann aber sind die sämmtlichen objektiven Gegenstände eines Verkehres solcher Art zu erörtern. In beiden Beziehnngen aber ist, wie nicht erst bemerkt zu werden braucht, sowohl philosophisches als positives Recht zu entwickeln, wenn eine absolnte Vollständigkeit gewonnen sein soll.

Eine Lösung der so gesteckten Anfgabe ist denn nnn freilich ein grosses Werk; denn die Darstellnng würde nicht weniger als den dritten Theil eines richtig geordneten Völkerrechtes umfassen, welches zerfällt in die Lehren von der Souveränität der Staaten, von der internationalen Verbindung der Menschen, endlich von der Durchführung dieser beiden Gattungen von Rechten. Wenig Zweifel kann sein, dass dieses genügend nur in einem vollkommenen Systeme der ganzen Völkerrechtswissenschaft ausgeführt werden kann. An gegenwärtiger Stelle mass ein beschränkteres, wenn schon immerhin wichtiges Ziel gesetzt werden, nämlich nur die Hervorhebnng des eigenthümlichen Grundgedankens dieser Abtheilung des Völkerrechtes und ein Umriss der verschiedenen in denselben zu behandelnden Gegenstände; und zwar Beides nnr anf dem Standpunkte des philosophischen Rechtes, da eine Darstellung der Versuche zu einer positiven Ordnnng einen übergrossen Ranm in Anspruch nehmen würde. Auch so beschränkt ist aber die Aufgabe immerhin noch eine missliche, in so ferne es sich beim jetzigen Stande der Wissenschaft zunächst von Gewinnung einer festen Grundlage und von Begründung der hanptsächlichsten leitenden Grnndsätze handelt, also gerade von den schwierigsten Erörterungen. Ist freilich so viel gewonnen, so ist der weitere Ausbau verhältnissmässig leicht; doch wird auch dann, wie überall im Völkerrechte, die Erörterung der aus der Natur der Sache fliessenden Grundsätze einer Verbesserung des positiven Rechtes vorangehen müssen, weil die erste Ueberzengung von der Nothwendigkeit eines Zustandes die allmählige Verwirklichung im Leben nach sich zieht.

2. Gegensatz von Souveränität nnd Gemeinschaft.

Die gewöhnliche Auffassung des Völkerrechtes ist, dass dasselbe diejenigen Rechtssätze entwickle, welche die gegenseitigen Verhältnisse souveräner, d. h. selbstständiger nnd von einander nnabhängiger Staaten regeln.

Diess ist denn nun in so ferne ganz richtig, als es sich im Völkerrechte allerdings, im Gegensatze gegen das Staatsrecht, von den Rechtsverhältnissen verschiedener ganzer Organismen des Zusammenlebens handelt, und nicht von den Beziehungen der einzelnen Menschen zu dem bestimmten einzelnen Organismus, dessen bleibende Mitglieder sie sind. Es ist fernerhin unzweifelhaft richtig, dass im Völkerrechte vor Allem und zur Gewinnang einer rechtlichen Grundlage für das Weitere das Recht des einzelnen Staates

zu bestehen, sich Zwecke zu setzen und diese mit den nothwendigen Mitteln zu verfolgen, begründet und gegen willkührliche Eingriffe anderer Staaten sichergestellt wird; und es kann dieses nicht geschehen, ohne dass manchfache logische Folgerungen alsbald gezogen werden. Die Souveränität der Staaten ist ihre rechtliche Persönlichkeit, und es lässt sich ein System ihres äusseren Rechtes nicht entwickeln, ausser wenn die Bedingung der Entstehung dieser Persönlichkeit, ihr Anspruch auf Anerkennung derselben von andern in Raum und Zeit gleichmässig Vorhandenen, endlich die im Wesen einer solchen unabhängigen Persönlichkeit liegenden Eigenschaften und Forderungen festgestellt sind. Es verhält sich hier gerade so, wie im Privatrechte, wo eine Auseinandersetzung des Wesens der menschlichen Person und der Nachweis der in derselben enthaltenen abstrakten Rechte der Entwicklung der Verhältnisse zu den Sachen und zu andern Personen vorangehen muss; oder wie im Staatsrechte, wo die Bestandtheile des einzelnen Staates, nämlich Bürger, Gebiet und oberste Gewalt rechtlich zu erörtern sind, ehe zu den Folgerungen für das Recht der Regierung und der Regierten übergegangen werden kann.

Allein es ist eine Halbheit, wenn nur dieses egoistisch berechtigte und abgeschlossene Sein der Staaten zum Gegenstande der Erörterungen des Völkerrechtes gemacht, und daran etwa nur noch die Darlegung der Mittel geknüpft wird, wie die Persönlichkeit und die ihr innewohnenden Rechte gütlich oder mit Gewaltmaassregeln gewahrt werden können. Neben diesem Rechte zu sein und für sich zu leben, ungekränkt und ungezwungen von Anderen, im Nothfalle sich zu vertheidigen, steht nämlich auch noch die grosse Aufgabe, durch geordnete Verbindung des Staates mit fremden Staaten sowohl die Lebenszwecke des eigenen Volkes, als die des gesammten Menschengeschlechtes zu fördern.

Die Nothwendigkeit und Erlaubtheit einer Sorge für den eigenen Vortheil bedarf kaum eines Beweises. Wie mächtig auch ein Staat sein mag, es kommen doch Fälle vor, in welchen zur Erreichung einer in sich berechtigten Absicht das Maass seiner Kräfte oder die Gränze seiner Zuständigkeit nicht ausreicht. Und wie hülfreich er seinen Bürgern bei der Verfolgung ihrer Lebenszwecke beistehen, wie vielfältig den einzelnen Staatsangehörigen durch die Gesammtkraft und durch den einheitlichen Organismus zur Erreichung ihrer individuellen Aufgaben verholfen werden mag: immerhin bleibt eine ganze Reihe von Verhältnissen übrig, in welchen Lebenszwecke des Volkes im Ganzen und einzelner Glieder desselben innerhalb des Gebietsumfangs oder mit der verfügbaren Macht des einzelnen Organismus nicht oder nicht vollständig erreicht werden können. So ist es z. B. selbst den mächtigsten Staaten rechtlich nicht möglich, einzelne Aufgaben der Rechtsordnung allein zu lösen. Wenn ein Verbrecher sich ins Ausland

geflüchtet oder sich im Auslande gegen diesseitiges Recht strafbar vergangen hat, kann er nicht aus eigner Machtvollkommenheit in dem fremden Gebiete aufgegriffen oder daselbst zur Strafe gezogen werden. Wenn in einer diesseits anhängigen Rechtssache Beweise nothwendig sind, zu deren Herstellung aber amtliche Handlungen in fremden Ländern, so können unsere Gerichte dieselben weder selbst vornehmen noch auch nur befehlend anordnen. Zur Vollstreckung eines diesseits gefällten Urtheiles, welches eine Anwendung auf Personen oder Sachen in fremdem Gebiete erleiden sollte, reicht die Zuständigkeit der Gerichte und der sie unterstützenden Staatsgewalt nicht aus. Ferner kann eine Regierung in fremden Ländern keine richtige und gleichmässige Behandlung ansteckender Krankheiten vorschreiben, um dadurch das eigene Gebiet sicherzustellen oder etwaige Verkehrsnachtheile abzuwenden. Wenn ein Staat es für zweckmässig erachtet, seinen ein fremdes Gebiet besuchenden Handelsleuten oder Schiffern an Ort und Stelle einen amtlichen Rathgeber oder einen Schiedsrichter für ihre Streitigkeiten unter einander zu bestellen, so kann er demselben eine anerkannte Stellung und Wirksamkeit nicht aus eigenem Rechte geben. Eine Handelsstrasse, welche durch verschiedene fremde Gebiete nach einem fernen Zielpunkte ziehen, oder eine Verkehrsanstalt, welche eine sichere und schnelle Mittheilung auch in fremde Länder vermitteln soll, kann durch einseitige Kraft und Gewalt nicht hergestellt werden. Eine Gleichheit der Münze, des Maasses und Gewichtes oder des Handelsgesetzes; eine Erleichterung der Zollbehandlung im Auslande kann anderen Staaten nicht einfach befohlen werden. Und wenn ein Staat auch noch so gross, sein Gebiet noch so verschiedenartig, sein Erzeugniss noch so reichlich ist, so genügt doch diess Alles, erfahrungsgemäss, nicht zur Befriedigung sämmtlicher körperlicher und geistiger Bedürfnisse seines Volkes; das Fehlende muss aus allen Theilen der Erde zusammengebracht werden. Sehr selten, oder vielmehr niemals, findet eine blühende Gewerbethätigkeit vollständigen Absatz ihrer Erzeugnisse innerhalb des eigenen Landes, während sie anderwärts Bedürfniss sind und gesucht werden. Der durch diese gegenseitigen Bedürfnisse erzeugte Verkehr unzähliger Einzelner und Gesellschaften findet vielfach in fremdem Gebiete statt, veranlasst ein Gehen und Kommen im Auslande, ein Senden dahin, ein Empfangen daher. Nur wenn alle Welttheile benützt und durchreist werden können, mögen die Zwecke jedes einzelnen Volkes erreicht werden. Ist aber gar ein Staat nur klein und unmächtig, so wird die Unmöglichkeit dem eigenen Volke die Mittel zur Erreichung seiner Zwecke selbst und allein zu liefern, noch in vielen weiteren Beziehungen herantreten. Hier bleibt also dem Staate überall nur die Wahl zwischen einer unvollkommenen Erreichung einer Anzahl von wichtigen Aufgaben, und einem Hinausschreiten über den für ihn zunächst gezogenen Kreis, mit andern Worten einem Verkehre

mit Aussen und einer Verbindung mit anderen Staaten zu gemeinschaftlichem Handeln oder wenigstens zu geordnetem Dulden diesseitigen Handelns. Was nun von Beidem aber vernünftigerweise zu wählen sei, kann keinem Zweifel unterliegen.

Schwieriger ist es allerdings zu zeigen, dass es auch Aufgabe des Staates sei, Lebenszwecke anderer Völker und der Menschheit überhaupt nach Kräften zu fördern. Diess versteht sich allerdings von selbst, so weit es sich von solchen Zugeständnissen und Leistungen handelt, welche nur die Erwiederung beziehungsweise die Kehrseite der von uns im eigenen Vortheile an fremde Staaten zuerst gestellten (so eben besprochenen) Forderungen sind. Dass die Erfüllung solcher Begehren nicht einseitig erlangt werden kann, vielmehr in der Regel eine Erwiederung derselben Maassregel von unserer Seite die Bedingung der Erreichung ist, bedarf keiner Auseinandersetzung. Was also von Handlungen oder Einräumungen zwar an Fremde geleistet wird, eben weil es zur Erlangung der eigenen Wünsche nöthig ist, bildet eigentlich nur einen integrirenden Theil des besprochenen Verhältnisses, und die rechtliche und sittliche Nothwendigkeit der Leistung ist durch die eigene Forderung gegeben. Allein der zu erörternde Gegenstand ist ein wesentlich anderer. Es soll nämlich nachgewiesen werden, dass der Staat eine Verpflichtung habe, selbst da, wo er nicht selbst betheiligt ist, menschliche Lebenszwecke ihrer selbst wegen zu fördern. Dieser Beweis kann nun aber wirklich, und zwar auf folgende Weise geliefert werden.

Darüber ist allerdings kein Zweifel, dass eine Verbindlichkeit so lange nicht besteht, als die fremden Staaten, Körperschaften oder Einzelne selbst im Stande sind, bei gehöriger Anstrengung ihrer Kräfte ihre Zwecke zu erreichen; am allerwenigsten, wenn über der Leistung an Fremde die Befriedigung der Forderungen des eigenen Volkes und die Bedingungen des eigenen Staatsdaseins Noth leiden würden. Kann der Staat die Beiträge seiner eigenen Unterthanen für die ihn selbst und die Seinigen betreffenden Zwecke nur dann und nur in so weit in Anspruch nehmen, als diess durchaus nothwendig ist, und wenn die Kräfte des zunächst Betheiligten nicht ausreichen: so kann noch weit weniger davon die Rede sein, dass er fremden Staaten oder einzelnen Angehörigen derselben auf Kosten seiner Unterthanen solche Lebenszwecke beschaffe, welche diese selbst befriedigen könnten, wenn sie nur ernstlich wollten. Es handelt sich also selbstredend nur von Menschheitszwecken, welche ohne Thätigkeit oder mindestens ohne Rechtsbeschränkung eines zunächst und für sich nicht betheiligten Staates nicht befriedigt werden können. In solchen Fällen ist nun aber offenbar die, in andern Beziehungen sehr berechtigte und nothwendige, Abtheilung des Menschengeschlechtes in einzelne souveräne Staaten eine schwere Unvollkommenheit und ein Hinderniss, welches die Vernunft wo möglich zu

beseitigen gebietet. Der einzelne Staat ist allerdings ein unerlässliches Mittelglied zur Erreichung der Lebensaufgabe des Menschen auf der Erde; allein er ist, trotz seiner Macht und seiner vielfach grossen Leistungen, doch nur ein unvollkommenes Werkzeug, da er wesentlich dem Raume und der Kraft nach beschränkt ist; und nichts ist weniger logisch nothwendig, als dass ein menschlicher Lebenszweck desshalb aufgegeben werden muss, weil es nicht in der Macht, oder vielleicht nur nicht in dem Souveränitätsrechte, des zunächst betheiligten Staates liegt, die Mittel zu seiner Erreichung zu beschaffen. Der richtige Schluss ist vielmehr, dass man sich nun um eine noch grössere Kraft oder um die Zustimmung des genügenden fremden Rechtes bemühen muss. So wie die Einzelnen zur Ergänzung ihrer Kraft zusammentreten zur Familie, die Familie zu gesellschaftlichen Kreisen, diese zum Staate: so haben, in Verfolgung desselben Bedürfnisses und Gedankens, auch die Staaten zusammenzuwirken, wo der einzelne von ihnen nicht genügt. Allerdings ist die Kraft des Menschen schliesslich immer eine beschränkte, und selbst eine noch so vollständige und ausgedehnte Zusammenlegung derselben reicht oft nicht aus zur Gewältigung von Naturzuständen, welche sich thatsächlich der Erreichung eines erlaubten Zweckes entgegen stellen. Sogar die Vereinigung der Kräfte mehrerer Staaten mag sich als unzureichend erweisen. Dann bleibt freilich nichts übrig, als den unerreichbaren Wunsch ganz aufzugehen; allein in sehr vielen Fällen ist durch ein Zusammenwirken mehrerer Staaten wirklich erreichbar, was der Anstrengung des einzelnen gespottet, oder wozu diesem wenigstens allein das Recht nicht zugestanden hätte. — Aber, fragt es sich natürlich, kann dem Staate die Verwendung seiner Kräfte zu Zwecken zugemuthet werden, welche ihm selbst und auch seinen Angehörigen fremd sind? Allerdings, wenn es überhaupt Pflicht des Menschen ist, nicht bloss die eigenen Zwecke zu verfolgen, sondern auch Nebenmenschen in der Verfolgung ihrer Lebensaufgabe hülfreich zur Seite zu stehen, wo Solches nothwendig ist. Besteht eine solche Pflicht, und sie wird ernstlich nicht in Abrede gezogen werden wollen, so kann die Verschiedenheit und die Souveränität der Staaten kein Grund zur Verweigerung einer nöthigen Hülfe sein. Die Absonderung des Menschengeschlechtes in eine Anzahl kleinerer Gesammtheiten ist unvermeidlich wegen der mangelhaften Herrschaft des Menschen über Raum und Zeit und wegen der Unmöglichkeit die Angelegenheiten allzu vieler, zu verschiedenartiger und in allzu grossen Entfernungen auseinander wohnender Menschen von einem Mittelpunkte aus zu besorgen. Allein in dem Begriffe des Staates und in der Nothwendigkeit des letzteren liegt keineswegs auch die Abschliessung aller menschlichen Rechte und Pflichten. Der einzelne Staat und seine Souveränität ist zur Besorgung gewisser Angelegenheiten eben so unerlässlich, wie zur Erledigung anderer Bedürfnisse die kleineren

Organismen der Familie, Gemeinde, Kirche u. s. w. vorhanden sind. Was aber durch ihn allein nicht besorgt werden kann, fällt so wenig aus der menschlichen Lebensaufgabe aus, als jene Bedürfnisse unbefriedigt bleiben müssen, welchen die Familie oder der gesellschaftliche Kreis nicht gerecht werden kann. Vielleicht lässt sich aus dieser Ungenügenheit des einzelnen Staates (mit Fallati) ein Schluss auf die Nothwendigkeit höherer Staatenverbindungen, also der Völkergesellschaft und schliesslich des Völkerstaates ziehen, und es soll an dieser Stelle unerledigt bleiben, ob diese höheren Gestaltungen wirklich die letzte Aufgabe des Völkerrechtes sind: allein jeden Falles bestehen diese Steigerungen des menschlichen Zusammenlebens thatsächlich noch nicht, während die unbefriedigten Bedürfnisse und wenigstens zuweilen die Möglichkeiten einer Abhülfe durch zunächst nicht betheiligte Staaten vorhanden sind. Und so bleibt es denn jeden Falles, da die Erfüllung der sittlichen Pflichten nicht durch zufällige Abtheilungen der Erdoberfläche und häusliche Einrichtung in denselben beseitigt sein kann, bei der vorläufigen Verpflichtung zur internationalen Hülfe in den dazu geeigneten Fällen.

Unzweifelhaft geht man bei der vorstehenden Auffassung der völkerrechtlichen Verhältnisse weit hinaus über das im Leben gewöhnliche und von den bestehenden Staaten anerkannte Maass der Leistungen. Es ist ein idealer Standpunkt, welcher hier eingenommen wird, und ein allgemeines Eingehen auf die eben aufgestellte und, wie gehofft wird, erwiesene Forderung einer freiwilligen Hülfe zur Erreichung sonst unbefriedigbarer Lebenszwecke hätte eine wesentliche Steigerung und Veredlung der gegenwärtigen Verhältnisse der Staaten zur Folge. Allein in einem solchen Fortschreiten des Gedankens und in einer solchen Steigerung der Gesittigungsforderungen liegt keineswegs ein Grund zu einem Rückschlusse auf einer Unrichtigkeit des Ausgangspunktes oder zu einer Verhöhnung unpraktischer Träumerei. Wenn das thatsächlich Bestehende der unbedingte Maassstab für alles Erlaubte und Mögliche wäre, so wäre das Menschengeschlecht niemals über die rohesten Zustände allgemeiner Barbarei hinausgekommen. Jedem Schritte vorwärts musste eine relativ ideelle Anschauung und eine hierauf gebaute Forderung vorangehen. Und dass wir das letzte Ziel aller möglichen Vortrefflichkeit bereits erreicht haben, wird doch selbst der Eitelste unter uns nicht behaupten wollen. Aehnliche Steigerungen der Auffassung von Pflichten und Rechten kommen auch im inneren Leben des einzelnen Staates vor. Es hat z. B. allerdings einmal staatliche Zustände gegeben, in welchen alle Forderungen für befriedigt erachtet wurden, wenn nur jeder einzelne Theilnehmer in einem gesicherten privatrechtlichen Verhältnisse zu dem Inhaber der Gewalt stand, und er etwa noch im Nothfalle eine Rechtshülfe erhalten konnte; es dagegen für eine vollkommene Abenteuerlichkeit erachtet worden wäre, wenn man dem Staate die Aufgabe zuerkannt hätte, die einzelnen Theilnehmer durch

Anwendung einer zusammengelegten Gesammtkraft in allen solchen Fällen zu unterstützen, in welchen die eigene Anstrengung zu Erreichung eines nützlichen Zweckes nicht genüge. Dennoch ist diese gegenseitige Hülfe jetzt ganz unbestritten und allgemein als einer der Hauptzwecke des Staates anerkannt und geübt. Auch hier ist die ideelle Forderung vorangegangen, hat sich nicht nur als lächerlich, sondern selbst als unerträglich anfechten lassen müssen, konnte doch aber schliesslich den Sieg davontragen. Oder um noch Näherliegendes zu nehmen: die Griechen und Römer hatten bekanntlich, trotz aller ihrer hohen Bildung, keinen Begriff von Völkerrecht, weil sie allen anderen, barbarischen, Staaten schon die Berechtigung zu bestehen, gar nicht zuerkannten. Dessen ungeachtet ist die Lehre von der völkerrechtlichen Souveränität der Staaten sammt allen ihren Folgerungen allmählig entstanden und anerkannt worden, obgleich die Einwendung einer unpraktischen Steigerung der Anschauungen und Forderungen ebenfalls erhoben werden konnte.

3. Allgemeine Grundsätze der internationalen Gemeinschaft.

Aus dem bisher Erörterten ergibt sich, dass die Thätigkeit, welche von dem Staate zur Erreichung der menschlichen Lebenszwecke auch über das eigene Bedürfniss hinaus gefordert wird, weder ein Zurücktreten von den einem jeden derselben obliegenden unmittelbaren Aufgaben bedingt, noch in einer Uebernahme solcher Leistungen bestehen soll, welche von den zunächst Betheiligten selbst bewerkstelligt werden können. Es wird weder eine schwärmerische Selbstaufopferung, noch ein Eintreten für Gleichgültige und in den eigenen Angelegenheiten Träge verlangt. Es handelt sich vielmehr lediglich von einer Hülfe, welche einer Seits ohne Beeinträchtigung der eigenen Zwecke geleistet werden mag, anderer Seits aber desshalb nothwendig ist, weil die Kräfte des zunächst zur Handlung Berufenen zur Erreichung eines ihm nützlichen und nothwendigen Zweckes nicht genügen. Wird diese Grundlage fest im Auge behalten, so ergeben sich denn auch die einzelnen Regeln, welche diesem Theile des Völkerrechtes zur Richtschnur dienen, von selbst.

In erster Linie steht der Grundsatz, dass der Staat vor Allem die Aufgabe hat, den concreten Zweck seines eigenen Daseins vollständig zu erfüllen, hierzu aber die völkerrechtliche Souveränität mit allen ihren Folgerungen geltend zu machen. Ueber diese besondere Daseinsaufgabe entscheidet jeder Staat für sich. Sie ist aber bekanntlich eine wesentlich verschiedene, je nach der Gesittigungsstufe der Völker, welche deren allgemeinen Lebenszweck bestimmt und damit auch dem Staate Inhalt und Form gibt. Sache anderer Staaten ist es nicht, diese Bestimmung nach eigenem Gutfinden und etwaiger abweichender Lebensauffassung vorzuschreiben, und demgemäss etwa Aenderungen im thatsächlich Bestehenden oder im Gewollten zu verlangen, oder auf den Grund einer solchen aufgedrungenen

Aenderung hin grössere Ansprüche an die dadurch verfügbar werdenden Mittel zu machen. Sie mögen ihr eigenes Leben leben; haben aber dieselbe Freiheit Anderen zu gewähren, auch wenn sie mit deren Auffassung oder den von ihnen gewählten Mitteln nicht einverstanden sein sollten, und müssen sich, für ihre eigenen Zwecke, mit Ansprüchen an das thatsächlich Vorhandene und an die Mittel, welche es gewährt, begnügen. Einzig nur in dem Falle, wenn die von einem Staate befolgte Richtung die volle Ausübung der eigenen Rechte bei anderen Staaten stören würde, haben diese die Befugniss, sich solchem Gebahren zu widersetzen und ein Verhalten zu verlangen, bei welchem sie ihre eigenen erlaubten Zwecke ungestört verfolgen können. Die Analogie des Verhaltens eines einzelnen Individuums zu anderen Einzelnen, oder eines gesellschaftlichen Kreises zu anderen Gestaltungen seiner Art trifft hier vollkommen zu. Mit andern Worten: die Lehre von der völkerrechtlichen Souveränität geht allem Anderen vor; aber sie ist nicht der einzige Inhalt des internationalen Rechtes.

Eine unmittelbare Folge hiervon ist zweitens, dass kein Staat schuldig ist, diejenigen Mittel, welche er zur Erreichung seiner eigenen Aufgabe bedarf, für die Zwecke anderer Staaten zu verwenden. Die einem Staate zur Verfügung gestellten Mittel rühren alle, mittelbar oder unmittelbar, aus dem Vermögen oder aus den körperlichen und geistigen Kräften seiner Bürger her. Sie sind ihm nicht zu beliebiger, wenn an sich vielleicht guter, Verwendung überlassen, sondern ausschliesslich zur Befriedigung der Lebenszwecke des Volkes bestimmt. Zu diesen Lebenszwecken des vernünftigen Menschen gehört nun allerdings die Förderung fremder Interessen unter gewissen Voraussetzungen ebenfalls; allein vorerst kommt doch, wie soeben gezeigt, die Erreichung der eigenen Lebensaufgabe. Nicht für Andere, sondern zunächst für sich selbst, lebt der Mensch; und zwar ein Volk so gut wie ein Einzelner. Dabei ist denn nicht zu übersehen, dass die Quelle, aus welcher die dem Staate eingeräumten Mittel fliessen, nämlich das Volksvermögen und die persönliche Thätigkeit der Theilnehmer, keineswegs unerschöpflich ist. Schon an und für sich nicht, weil der Gesammtbetrag dieser beiden Leistungsbestandtheile, wie gross er immer sein mag, doch nur eine bestimmt begrenzte ist, und überdiess die Nachhaltigkeit der Verwendung auch eine Nachhaltigkeit der Wiederersetzung verlangt. Dann aber und selbst vorzugsweise desshalb nicht, weil der gesammte stoffliche Vorrath des Volksvermögens und der Volkskräfte keineswegs dem Staate allein oder auch nur hauptsächlich zur Verfügung steht, sondern vielmehr zunächst die persönlichen Bedürfnisse der Einzelnen, und wohl auch die der gesellschaftlichen Vereine, daraus befriedigt werden müssen, und dann erst von den Forderungen des Staates die Rede sein kann. Selbstverständlich ist nun aber, dass in einem Collisionsfalle die wichtigere

und näherliegende Aufgabe vorgeht und die Pflicht zur Erfüllung der anderen in der Unmöglichkeit der Leistung erlischt. — Dieser Auffassung können zwei scheinbare Einwendungen entgegengesetzt werden, sie halten aber eine nähere Prüfung nicht aus. — Wenn nämlich gegen die Bevorzugung der eigenen unmittelbaren Lebensaufgaben des Volkes, und somit des Staates, geltend gemacht werden wollte, dass bei einer Unzureichenheit der Mittel für eine eigene und für einen fremden Zweck der verhältnissmässige werthvollere von beiden den Vorzug verdiene, und dass daher ein minder wichtiger einheimischer Zweck einem bedeutenderen der allgemeinen internationalen Gemeinschaft nachstehen dürfe und müsse: so wäre darauf zu erwiedern, dass der Staat doch offenbar zunächst seine eigene unmittelbare Aufgabe zu erfüllen, und sich diesem Zwecke gemäss vollständig einzurichten hat, ehe er berechtigt ist, sich nach weiteren, zwar allerdings ganz legitimen aber doch nur ferner stehenden Thätigkeitsgegenständen umzusehen. Es kann nichts Wichtigeres für ihn geben, als dass er seine eigene Persönlichkeit vollständig ausbildet. Es ist die nothwendige Form, in welcher das Volk im Ganzen und jeder einzelne Bestandtheil desselben den Zweck seines irdischen Daseins erfüllt; um dieses zu ermöglichen, bringt es grosse Opfer an Gut und an Freiheit: es wäre ein Angriff auf dessen ganzes vernünftiges Dasein und zu gleicher Zeit ein Raub an seiner Habe, wenn die Erreichung der eigenen Staatszwecke der Förderung eines andern Volkes nachgesetzt würde. — Man wird aber vielleicht, zweitens, einwenden wollen, dass hiermit die, doch ernstlich behauptete, Pflicht der internationalen Gemeinschaft thatsächlich wieder aufgehoben, weil für praktisch unanwendbar erklärt sei. Diess wäre jedoch eine grosse Uebertreibung. Richtig ist allerdings, dass die Bedürfnisse der zunächstliegenden Aufgabe des Staats sehr bedeutend sind, und die zu Gebot stehenden Mittel hart in Anspruch nehmen, so dass für anderweitige Thätigkeit nicht eben allzu viel übrig bleibt. Allein theils weiss vernünftige Sparsamkeit immerhin auch hier für Nothwendiges Mittel zu beschaffen; theils und hauptsächlich handelt es sich bei der Förderung fremder Zwecke keineswegs immer oder auch nur hauptsächlich von Ausgaben, sondern oft nur von der Einräumung gewisser Befugnisse oder höchstens von der Erlaubniss zur Benützung ohnedem bestehender Einrichtungen.

Ist aber auf diese Weisse zunächst für die eigenen Bedürfnisse des Volkes und Staates gesorgt, so muss nun, drittens, der Grundsatz geltend gemacht werden, dass es die Aufgabe eines gesittigten Staates ist, nöthigen Falles auch die L e b e n s z w e c k e F r e m d e r z u f ö r d e r n. Diess denn aber freilich unter manchfachen Voraussetzungen und näheren Bedingungen. Ein zu unterstützender Zweck muss, nach diesseitigem Dafürhalten, an sich vernünftig und ausführbar sein. Die zu Unterstützenden müssen, aus Mangel an eigenen Mitteln, einer Beihülfe wirklich bedürfen; auch darf kein zur Unterstützung

näher Verpflichteter vorhanden sein. Von der geforderten Unterstützung muss verständigerweise unter den gerade vorliegenden Umständen ein günstiges Ergebniss zu erwarten stehen. Bei mehreren gleichzeitigen Forderungen geht, wenn sie aus Mangel an Mitteln nicht sämmtlich befriedigt werden können, zunächst diejenige vor, welche auch dem zu Hülfe gerufenen Staate und seinen Angehörigen von Nutzen ist; bei sonstiger Gleichheit der Verhältnisse aber der wichtigere Gegenstand dem unbedeutenderen. Dagegen sind aber auch nicht etwa bloss solche Zwecke zu fördern, welche einem fremden Staate selbst obliegen, sondern auch die einzelnen gesellschaftlichen Kreisen, ja selbst Individuen zustehenden. — Der Satz an sich findet seine Rechtfertigung in den ganzen oben entwickelten Anschauungen von den menschlichen Lebenszwecken und von der Nothwendigkeit immer höher steigende und umfassendere Verbindungen zu gegenseitiger Förderung einzugehen. Internationale Hülfe ist die oberste Stufe der dem schwachen Menschen möglichen Einrichtungen; sie ist aber auch logisch und thatsächlich unentbehrlich, und ihre Anerkennung und treue Ausübung ist, in dieser Richtung, der Triumph der Gesittigung. Was aber die beigefügten Nebenbestimmungen betrifft, so sind dieselben für sich selbst schon klar und bedürfen kaum eines näheren Erweises. — Unwidersprechlich ist doch, dass die Gewährung einer Hülfe nicht von dem Willen des Bittenden, sondern von der Ueberzeugung des Gewährenden und von seiner Kenntniss der eigenen Leistungsmöglichkeit abhängt. Dieses Verhältniss findet schon im Innern eines jeden Staates statt bei den Ansprüchen an Staatshülfe zur Förderung individueller Zwecke; unmöglich können Fremde ein weiter gehendes Recht haben, als die eigenen Bürger, und es wäre ganz widersinnig, ihr Verlangen entscheiden zu lassen über die Anwendung der Staatskräfte eines souveränen Staates und gegen dessen Willen und eigenes Bedürfniss. — Die blosse Subsidiarität der Verpflichtung kann nach Allem, was früher vorgetragen worden ist, gar nicht im Zweifel sein. — Ebenso versteht sich, wenn eine Auswahl getroffen werden muss, die Bevorzugung des auch dem eigenen Volke Nützlichen vor dem ihm völlig fremd Bleibenden, oder die Höherstellung des wichtigen über dem unbedeutenderen Zweck, aus einfachen Gesetzen des Denkens ganz von selbst. Nur mag in letzterer Beziehung darauf aufmerksam gemacht sein, dass (gerade wie im inneren Staatsleben und namentlich bei der polizeilichen Thätigkeit) die Schätzung der Wichtigkeit eines Lebenszweckes keineswegs allein nach dem stofflichen Werthe der Ergebnisse bemessen werden darf, sondern dass geistige und sittliche Zwecke ebenfalls ihre volle Berechtigung haben. Eine richtige gegenseitige Abwägung, namentlich ungleichartiger Aufgaben, ist freilich nicht immer leicht, und es mag die getroffene Wahl auch zu Beschwerden führen: allein es ist diess eine Schwierigkeit, welche dem Menschen, und zwar sowohl dem einzelnen wie dem genossenschaftlichen, keineswegs

erspart werden kann, nnd deren mögliches Eintreten an der Richtigkeit des Grundsatzes selbst dnrchaus nichts ändert. — Einer genaueren Rechtfertigung bedarf wohl nur die Forderung, dass nicht bloss Zwecke fremder Staaten, sondern auch die von Gesellschaften und von Einzelnen eine internationale Berücksichtigung zu verlangeu berechtigt seien. Diese Rechtfertigung ist jedoch zn liefern. Darüher kann an nnd für sich kein Zweifel sein, dass die vernünftigen Lebenszwecke der Menschen keineswegs alle aufgehen in denen des Staates. Es treten vielmehr mit der steigenden Gesittigung die nnr von Mehreren oder Einzelnen verfolgten Zwecke immer mehr in den Vordergrund, da Gesittigung nichts anderes ist als gesteigerte Bildnng der menschlichen Persönlichkeit. Wenn also überhaupt das blosse Bestehen eines vernünftigen Lebenszweckes denselben einen Anspruch auf eine Förderung gewährt nnd zwar dnrch alle Stnfen der menschlichen Verbindnugen hindurch, so ist nicht einzusehen, warum die zunächst für kleinere Kreise bedeutenden Lebensaufgaben gerade von internationaler Berücksichtigung ausgeschlossen sein sollten. Sind doch nnter ihnen solche, welche zur Blüthe des menschlichen Daseins gehören, z. B. Erwerbung oder Verbreitung religiöser, wissenschaftlicher, allgemein menschlicher Bildnng, nud ist es eine Forderung der Gesittigung, nicht bloss den Mächtigen, sondern auch den Kleinen nnd Schwachen gerecht zu werden. Wenn aber etwa geltend gemacht werden wollte, dass im Völkerrechte nur Staaten mit Staaten in Verbindung stehen nnd nur deren gegenseitige Rechte Gegenstand der Verhandlnug nnd Verbindnng seien: so wäre diess lediglich eine petitio principii. Die Behanptnng ist ja gerade, dass eine vollständige Entwicklnng des rein menschlichen Verhältnisses unter gleichzeitigen Staaten ein Hinausschreiten über diese ersten roheren Anfänge des geordneten Zusammenlebens derselben fordere. Ueberdiess ist eine so enge Zweckbestimmung des Völkerrechtes nicht einmal thatsächlich richtig; selbst nicht auf dem blossen Standpunkte der Souveränität. Auch wenn die Persönlichkeit und Selbstständigkeit der Staaten strenge als das Princip des Völkerrechtes aufgestellt wird, kommen vielfach Fälle vor, in welchen die Bedürfnisse Einzelner, auch ohne dass dieselben von ihren Regierungen vertreten oder als ein Bestandtheil des fremden Gesammtorganismns in Betrachtung zu ziehen wären, nnweigerlich von anderen Staaten hülfreich berücksichtigt werden. Schon bisher, wo denn doch die Hegung internationaler Gemeinschaft nicht als Grundsatz anfgestellt zu sein pflegte, wurde wohl nirgends einem Fremden, welcher die allgemeine Bedingnng der Znlassung erfüllte, die Benützung wissenschaftlicher oder künstlerischer Anstalten verweigert; nirgends einem fremden Schiffe der Gebrauch der Sicherungsanstalten, einem fremden Kaufmanne die Ausdehnnng der Schutzmaassregeln auch auf seine Güter versagt. Das ganze internationale Privatrecht beweist, dass alle gesittigten Staaten

den einzelnen Fremden Rechtsschutz schuldig zu sein zugeben, (wenn auch über die Einzelheiten Zweifel ist.) Und wenn allerdings bisher weniger von gesellschaftlichen Rechten im Auslande die Rede war, so rührt diess daher, dass überhaupt der Begriff der Gesellschaft und des einzelnen gesellschaftlichen Kreises in den Staatswissenschaften nicht die gehörige Beachtung gefunden hatte. Eine vollständige Lehre der völkerrechtlichen Souveränität wird künftig auch die Gesellschaft berücksichtigen.

Es ist einleuchtend, dass der sicherste Weg zu einer klaglosen und dauernden Ordnung der internationalen Hülfen zu gelangen, in ausdrücklichen Verabredungen besteht, und dass sogar in manchen Fällen nur eigene Congresse von möglichst vielen Theilnehmern einen gewünschten Zustand herzustellen vermögen. Daher muss, viertens, die Forderung gestellt werden, dass jeder Staat alle passenden Gelegenheiten benütze, um sich in möglichst weiter Ausdehnung mit anderen Staaten über die Gegenstände vernünftiger Völkergemeinschaft zu verständigen. — Je bestimmter und je mehr ins Einzelne gehend die Feststellungen sind, desto weniger ist natürlich Zweifel und Streit in der Anwendung zu fürchten; doch ist ein Vertrag nicht gerade die unerlässliche Form. Es mag in den verschiedenen Staaten, welche an sich über eine gewisse Handlungsweise einverstanden sind, das Wünschenswerthe auch durch einseitige Anordnungen geschehen; und es kann sogar dieses Verfahren das räthlichere sein, wenn die Vollziehung Organen übertragen werden muss, über deren Einrichtung man aus Gründen innerer Politik beständig freie Hand behalten möchte, oder wenn zunächst noch Versuche über die beste Art der Ausführung gemacht, Erfahrungen über das Ergebniss gesammelt werden sollten. Hier würde Verpflichtung in bestimmter Form mehr schaden als nützen. Auch mag noch bedacht werden, dass bei dem itzigen Stande der ganzen Lehre von der völkerrechtlichen Gemeinschaft Anträge zu förmlichen und umfassenden Verträgen leicht eher ein Misstrauen als eine Geneigtheit zur Verständigung hervorrufen könnten, oder bereits bestehende Schwierigkeiten durch verunglückte Formulirung verschiedenartiger Auffassung hartnäckiger werden möchten. In solchen Fällen wird durch eine nur weniger bindende Besprechung wenigstens ein Ziel erreicht, wenn schon auch nicht das allervollkommenste.

Wie unzweifelhaft auch die Pflicht der internationalen Gemeinschaft und Hülfe sein mag, immerhin ist zu erwarten, dass sich einzelne Staaten derselben entziehen, sei es nun grundsätzlich oder sei es thatsächlich, und entweder ganz allgemein oder nur in einzelnen Beziehungen. Für solche Fälle muss denn nun endlich, fünftens, der Grundsatz aufgestellt werden, dass ein Staat gegenüber von solchen Staaten, welche die Verpflichtung einer geregelten Gemeinschaft nicht einräumen, auch seinerseits zu Leistungen entsprechender Art nicht verbunden ist. Neben der Pflicht, Fremden Hülfe

zu leisten, hat der Staat auch die Pflicht, gleiche Förderung der Zwecke seines eigenen Volkes von jenen zu verlangen. Nun aber ist die Verweigerung einer Hülfe, welche zwar nicht erwidert werden will, aber gerne angenommen würde, das nächstliegende und im Zweifel auch erfolgreiche Mittel zur Brechung der Selbstsucht und Unbilligkeit. Auch wäre es jeden Falles hart, wenn der Staat seinen Bürgern Beiträge zu internationalen Leistungen zumuthete, ohne dass er ihnen in Fällen gleichen Bedürfnisses von Seite fremder Staaten eine Unterstützung verschaffte. Die Pflicht besteht, allein unter der Voraussetzung eines vernünftigen Zusammenlebens. — Damit soll freilich nicht gesagt sein, dass der Grundsatz der Gegenseitigkeit nicht auch unter Umständen eine Ausnahme erleiden könne. Wenn namentlich der Staat durch eine vereinzelte Nichtausführung einer sonst allgemeinen Anordnung sich selbst Verwirrung oder sonstigen Schaden zuziehen würde; oder wenn mit Wahrscheinlichkeit zu hoffen steht, dass der bisher die Erwiderung verweigernde Staat durch das diesseitige Vorgehen sich beschämen oder aus sonst welchen Gründen zur Nachahmung bestimmen lassen werde: so gereicht ein Voranschreiten auf der Bahn zur Gesittigung nicht nur nicht zur Unehre, sondern es ist vielmehr ein vernünftiges Verfahren gegenüber von Eigensinn oder sonstiger kleinlicher Leidenschaft. Namentlich mag ein mächtiger Staat hier mit fast gewisser Aussicht auf nützliche Folgen einseitig vorangehen.

4. Die einzelnen Beziehungen der internationalen Gemeinschaft.

Es ist oben, S. 583, bereits bemerkt worden, dass die gegenseitige Förderung der Lebenszwecke dreierlei Subjecte zum Gegenstande haben kann: die Staaten selbst als organische Einheiten; die verschiedenen gesellschaftlichen Kreise innerhalb der coexistirenden Staaten; endlich einzelne Unterthanen. Es soll nun im Folgenden der Versuch gemacht werden die Verhältnisse näher aufzuzählen, in welchen eine internationale Unterstützung des einen oder des anderen dieser Subjecte als geboten erscheint, und die Handlungsweisen wenigstens anzudeuten, welche in dem einzelnen Falle als die zweckgemässen erscheinen.

Hierbei muss denn aber zur Vermeidung von Missverständnissen eine doppelte Bemerkung vorausgehen.

Einmal nämlich versteht es sich von selbst, dass grosser Bedacht darauf genommen werden muss, jede Vermischung mit jenen Lehren zu vermeiden, welche die Souveränität der Staaten betreffen. Die beiden internationalen Hauptverhältnisse, nämlich einer Seits Selbstständigkeit und Selbstberechtigung der einzelnen Staaten, also ihre Persönlichkeit und Freiheit, auf der andern Seite aber das Herausgehen aus dem bestimmt umschriebenen Kreise der erlaubten Selbstsucht und die Anerkennung des Nutzens und der Noth-

wendigkeit einer Gemeinschaft, beruhen auf verschiedenen obersten Sätzen. Es kann daher nur entweder zu einer Verwirrung nach Form und Sache oder wohl gar zu wesentlich falschen Behauptungen führen, wenn diese beiden Seiten des Völkerlebens nicht auch formell scharf auseinander gehalten werden. Dass diess bisher nicht in genügender Weise geschah, war eine Hauptursache der Verkennung der völkerrechtlichen Gemeinschaft als einer eigenen politischen und rechtlichen Aufgabe, damit natürlich aber auch der Grund der Unterlassung einer Ausbildung genügender Regeln der letzteren. Allerdings hat die Macht der Thatsachen darauf aufmerksam gemacht, dass hier wesentlich verschiedenartige Forderungen neben und durcheinander liegen, und man hat, in Ermangelung eines tieferen Eindringens in den letzten Grund dieser Verschiedenheit sich mit dem logischen Nothbehelfe der Aufstellung von Regel und Ausnahme zu helfen gesucht [1]; allein diess genügt offenbar nicht. Zwar kann auf diese Weise allzu schreiender Widerspruch vermieden und eine Art von äusserer Ordnung in den Stoff gebracht werden; dagegen ist es wissenschaftlich unrichtig zwei verschiedene selbstständige Seiten eines und desselben grossen Ganzen so darzustellen, als sei die eine die Regel und die eigentliche Wahrheit, die andere dagegen nur unzusammenhängender Haufe von Ausnahmen, für welche sich in ihrer Losreissung von den eigenen Grundgedanken vielleicht nicht einmal ein zureichender Grund angeben lässt und die daher sehr zu ihrem Nachtheile als irrational und wo möglich bei erster Gelegenheit beseitigend erscheint. Sodann geht natürlich bei solcher Behandlungsweise jede Uebersicht über den so untergesteckten Theil ganz verloren und ist nichts leichter möglich, als dass wesentliche Theile ganz vergessen bleiben. Endlich und hauptsächlich aber ist die Aufstellung richtiger Grundsätze für einen so durcheinander gemischten in sich ungleichartigen Stoff sehr schwierig. Namentlich besteht die Gefahr, dass für die als blosse Ausnahmen oder an sich ungerechtfertigte Erweiterungen behandelten vereinzelten Sätze allgemeine leitende

1) Auf eine merkwürdige Weise steht die Einsicht, dass zwei verschiedene Elemente im Völkerrechte neben einander liegen, und dieselben auch in der formellen Darstellung getrennt gehalten werden sollten, im Widerspruche mit einer schlechten logischen Behandlung bei Phillimore (Commentaries upon international law). Allerdings geht der Verfasser von der — eben, Seite 586, Anmerk. 1, bereits besprochenen — unrichtigen Auffassung aus, dass der doppelte Inhalt in der Verschiedenheit der strengen Rechtssätze (strictum jus) und der mildernden Billigkeit (comitas nationum) bestehe; allein wie dem auch sei, jeden Falles dringt er auf entschiedene Sonderung der beiden Arten von Sätzen. Diess wird denn nun aber in sehr plumper und folgewidriger Weise bewerkstelligt. Diejenigen Billigkeitsregeln, welche sich allmählig hinsichtlich der internationalen Verhältnisse der einzelnen menschlichen Individuen gebildet haben, seien so umfassend und bedeutend, dass sie eine ganz abgesonderte Abtheilung des Werkes in Anspruch nehmen; für die aus der comitas nationum für die Verhältnisse von Staat zu Staat entstandene bei weitem weniger zahlreiche Gewohnheiten genüge eine Anführung als Ausnahme von der Regel. S. Bd. 1, S. 160. Es ist schwer begreiflich, dass das doch nothwendige Missbehagen an solcher stümperhaften Systematik den tüchtigen Mann nicht zu einem kräftigen Entschlusse einer durchgreifenden formell-richtigen Behandlung, dadurch aber wieder zu der Auffindung des eigentlichen Wesens der Verschiedenheit geführt hat.

Principien nicht gefunden, vielleicht gar nicht gesucht werden. Der gegenwärtige Stand der Lehre von der internationalen Gemeinschaft beweist am deutlichsten das Bestehen dieser Schwierigkeiten.

Sodann aber ist ein für allemal zu bemerken, dass selbst eine ganz gelungene wissenschaftliche Bemühung um die Herstellung eines Systemes der internationalen Gemeinschaft nicht für immer zu einer Abschliessung in stofflicher Beziehung führen kann. Die Grundsätze über die Souveränität der Staaten mögen allerdings, in der Hauptsache wenigstens, sämmtlich aufgefunden und ein für allemal richtig gestellt werden. Dieselben betreffen ein zu allen Zeiten und für alle Arten von Staaten gleichmässig bestehendes Verhältniss und Bedürfniss; eine richtige Logik und eine ausreichende Kenntniss der Geschichte reichen somit aus, den gesammten Stoff aufzufinden und zu ordnen. Höchstens kommen etwa von Zeit zu Zeit einzelne neue Behauptungen oder früher noch nicht gemachte Versuche zu Eingriffen zu dem bisherigen Stoffe hinzu, und haben dann auch eine Einordnung und Beurtheilung, übrigens nach den bereits feststehenden Regeln, zu erfahren. Anders jedoch bei der Lehre von der Hülfsgemeinschaft der Völker. Nicht etwa, dass es hier an allgemeinen Grundsätzen ganz gebräche; im Vorstehenden ist hoffentlich das Gegentheil thatsächlich erwiesen: wohl aber weil durch die immer sich verändernde menschliche Gesittigung und durch die beständig fortdauernde Auffindung neuer Mittel für dieselbe der Kreis der zu behandelnden Gegenstände sich fortwährend verändert und erweitert. Eine stofflich vollständige Lehre kann also hier nur immer je für eine bestimmte Zeit geschaffen werden, und selbst die beste Darstellung des Völkerrechtes ist in dieser Abtheilung unvermeidlich zu allmählichem Veralten verurtheilt. Es findet hier ein ganz analoges Verhältniss statt wie zwischen dem Staatsrechte und der Polizeiwissenschaft. Während ersteres ein für allemal in jeder bestimmten Staatsgattung festgestellt werden kann, wird letztere beständig von Forderungen in Folge neuer Bedürfnisse und Befriedigungsmittel bedrängt. Solche Disciplinen haben freilich den Vortheil einer nie nachlassenden Anregung, aber sie versagen dagegen auch die Befriedigung eines Abschlusses und entbehren leicht einer vollständigen Durchführung.

Es wäre logisch vielleicht richtiger die Aufzählung der verschiedenen Forderungen an die internationale Gemeinschaft mit denjenigen Fällen zu beginnen, in welchen einzelne Bürger eines fremden Staates in erlaubten Zwecken auswärts gefördert werden sollen; von da zur Berücksichtigung der Gesellschaften aufzusteigen; und erst schliesslich die vom Staate anderen Staaten geleistete Unterstützung zu betrachten. Es trägt jedoch wohl zur Anerkennung des Gedankens der Gemeinschaft bei, wenn die bekanntere und bisher schon, wenngleich ungenügend, behandelte Frage über das Verhältniss von Staat zu Staat vorausgeht. In der Sache selbst macht die Voranstellung der einen

oder der anderen Frage, das Hinaufsteigen vom Einzelnen zum Allgemeinen oder das umgekehrte Herabsteigen keinen Unterschied.

I. Förderung der staatlichen Zwecke durch andere Staaten.

1. Gegenstände der Rechtsordnung.

Die Aufgabe eines Staates zur Herstellung einer vollständigen Rechtsordnung in seinem Gebiete umfasst: die Rechtsgesetzgebung; die Bestellung der verschiedenen Rechtsbehörden; die Maassregeln der Präventivjustiz; das Verfahren in der einzelnen bürgerlichen und Strafrechtssache; die Vollstreckung der gerichtlichen Urtheile. In allen diesen Beziehungen aber kann eine Beihülfe fremder Staaten sehr wünschenswerth sein, und in einzelnen Fällen ist sie sogar unerlässlich.

a) Was zuerst die Rechtsgesetzgebung betrifft, so ist diese allerdings eine der ersten Aufgaben eines jeden Staates, und überdiess hinsichtlich des Inhaltes nach den Bedürfnissen des einzelnen Volkes zu bemessen. Da nun überdiess einem Staate, welcher etwa die geistigen Kräfte zur Entwerfung von eigenen Rechtsgesetzbüchern nicht besitzt, die einseitige Annahme solcher fremder Gesetze, welche einer Seits mit der geschichtlichen Grundlage des nationalen Lebens nicht im Widerspruche stehen und anderer Seits den gesteigerten Forderungen entsprechen, völlig freisteht: so ist allerdings in der Regel ein Benehmen mit fremden Staaten über die Entwerfung gemeinschaftlicher Rechtsgesetze oder über sonstige Hülfe von ihnen in dieser Beziehung nicht nothwendig, vielleicht nicht einmal zuträglich; somit denn auch für Fremde gewöhnlich kein Grund zur Gewährung einer Unterstützung oder zur Beschränkung ihrer eigenen Selbstständigkeit vorhanden. Dennoch bestehen Verhältnisse, in welchen der einzelne Staat seine diessfällige Aufgabe nicht zu lösen vermag, und wo er sich desshalb mit andern Regierungen über gemeinschaftliche Maassregeln zu verständigen suchen muss, von diesen aber eine Geneigtheit zur Beihülfe verlangt werden kann. Diess ist namentlich da der Fall, wo ein grosses Volk in eine Anzahl selbstständiger Staaten zersplittert ist, deren Bevölkerungen aber doch bei gleicher Nationalität und wesentlich ähnlicher Gesittigung dieselben Bedürfnisse der Lebensordnung haben, und bei räumlichem Nebeneinanderliegen in vielfachem Verkehre mit einander stehen. In solchem Falle bringt eine Verschiedenheit der bürgerlichen, namentlich der Handelsgesetzgebung, aber auch die des gerichtlichen Verfahrens und selbst der Strafgesetze eine empfindliche Verwirrung der Rechtsbegriffe und überdiess vielfache materielle Beschwerde [1]). Grosse

1) Die Beseitigung der Verschiedenheit mittelst einer gemeinschaftlichen Gesetzgebung kann sogar die Verhältnisse einer wichtigen politischen Maassregel annehmen, wenn die Bruchstücke desselben Stammes durch einen Bund engerer oder weiterer Art zu einem grossen Ganzen vereinigt werden sollen. Je ausgedehnter dann die gemeinschaftliche Rechtsgesetzgebung ist, desto fester wird auch das staatliche Band sein, welches durch Gleichheit der Lebensordnung, des Rechtsbewusstseins und der materiellen Zustände tägliche wenn auch unbewusste Verstärkung erhält. Die Erörterung dieser Seite der Sache ist jedoch hier nicht an der Stelle.

grundsätzliche Schwierigkeiten hat glücklicherweise eine Beseitigung dieser Uebelstände nicht. Bei der Gleichheit der geschichtlichen Grundlage und der Bedürfnisse ist eine sachlich und formell gleiche Gesetzgebung für alle solche Länder anwendbar, und es bedarf nur eines guten Willens und der gewöhnlichen Befähigung zur Zustandebringung derselben. Auch leidet die Souveränität der zusammentretenden Staaten keinerlei Einbusse durch die Einwilligung zu einem gemeinschaftlichen Gesetze. Handelt es sich doch nur von freiwilliger Uebernahme und Einräumungen. Dennoch dürfen zwei häcklichere Punkte nicht ausser Acht gelassen werden. — Einmal ist nicht zu längnen, dass für sämmtliche Betheiligte die Unbeschränktheit des Gebahrens bei später etwa wünschenswerth erscheinenden Aenderungen oder gar Aufhebungen wesentlich beeinträchtigt ist. Namentlich mag die Zumuthung, einseitig keinerlei Verbesserungen der Rechtsgesetze mehr vorzunehmen, einem Staate, dessen Gesetzgebung von den übrigen ohne Weiteres angenommen wurde, als eine gar schwere erscheinen; und doch ist ihre Erfüllung unerlässlich, wenn nicht entweder die kaum gewonnene Einheit wieder soll gestört werden können, oder man nicht sämmtlichen einer solchen Gesetzgebung sich anschliessenden Staaten die in ihren Folgen gar nicht zu ermessende, daher auch unzulässige, Verpflichtung auflegen will, sich unbedingt zum Voraus jeder Aenderung zu unterwerfen, welche der ursprüngliche Gesetzgeber für passend erachten möchte. Offenbar muss hier bei Vermeidung eines Scheiterns der ganzen Sache eine genügende Abhülfe gefunden werden. Diese findet sich denn nun aber wohl darin, dass jedem der vertragenden Staaten anheim gestellt bleibt, nach geschehener Aufkündigung wieder von der Gemeinschaft zurückzutreten. Auf diese Weise wird nicht nur die Gefahr beseitigt, in einer nothwendigen Rechtsentwicklung aufgehalten zu werden durch Ränke oder Beschränktheit eines anderen, vielleicht ganz unbedeutenden und zu eigenen Leistungen unfähigen Staates; sondern es hält auch die Aussicht auf eine solche mögliche Ausscheidung unvernünftiges und unbilliges Verhalten auf allen Seiten in Schranken. Aus dem letzteren Grunde ist auch das Bedenken, dass die Berechtigung zum Austritte den ursprünglichen schlechten Zustand wiederherzustellen droht, sehr abgeschwächt. — Zweitens aber ist es keine ganz leichte Aufgabe, für die Erhaltung einer vollständigen Gleichförmigkeit der gemeinschaftlichen Gesetzgebung zu sorgen. Dass eine solche nothwendig ist, wenn der Zweck erreicht werden soll, bedarf keines Beweises. Es gehört hierzu aber zweierlei. Theils muss feststehen, dass keiner der verbundenen Staaten irgend eine die Form oder den Inhalt eines gemeinsamen Gesetzes betreffende Maassregel einseitig treffe; also etwa Aenderungen vornehme, Zusätze mache, authentische Auslegungen erlasse. Theils muss für eine gleichmässige gerichtliche Anordnung und somit für einen übereinstimmenden bindenden Gerichtsgebrauch gesorgt werden. Die

erste Aufgabe ist an sich nicht schwer zu erfüllen. Eine entweder regelmässig oder nach Bedürfniss zusammentretende gemeinschaftliche Gesetzgebungscommission kann die nothwendigen allgemeinen Normen ausarbeiten, und Sache der Regierungen, beziehungsweise der Ständeversammlungen, ist sodann deren Annahme in einzelnen Staaten. Als eine Pflicht aber für alle Betheiligten stellt sich die Billigung heraus, wenn nicht die entschiedensten Gründe die Verwerfung des einen oder des andern Punktes aufdringen; und in dieser Beziehung besteht denn auch eine internationale Verbindlichkeit für die betreffenden Stände. Tiefer in die Unabhängigkeit und Selbstständigkeit der verbundenen Staaten schneidet allerdings die Einrichtung zu einer übereinstimmenden gerichtlichen Anwendung der gemeinschaftlichen Gesetze ein. Sie kann nur durch die Bestellung eines gemeinsam obersten Gerichtshofes, mindestens eines Cassationshofes, erreicht werden; und dass eine solche manche Bedenken und Unzuträglichkeiten hat, lässt sich nicht in Abrede stellen. Dennoch kann verständigerweise dieses Mittel nicht verweigert werden, wenn man den Zweck will. Ohne eine solche Anstalt zur Zusammenfassung der Ansichten und zur Aufnöthigung derselben Auslegung wird, zwar langsam und nur stückweise aber auf die Dauer unvermeidlich und sehr fühlbar, wieder Verschiedenheit des Rechtes in den einzelnen Staaten eintreten [1]). Auch hierzu liegt somit eine Pflicht vor, deren Erfüllung freilich manchfache Modificationen zulässt. Wie schwer auch dem einzelnen, namentlich grösseren, Staate ein solches Aufgeben eines Stückes der Souveränität fallen mag, ihre Verweigerung hätte eine unvollkommene Leistung einer an sich als bestehend anerkannten internationalen Pflicht zur Folge und wäre ein Beweis von noch sehr unvollkommener Geltung der Lehre von der Völkergemeinschaft.

h) Im Zweifel ist jeder Staat im Stande, die für seine Angehörigen erforderlichen Rechtsbehörden selbst zu bestellen, und bedarf hierzu (den eben erwähnten Fall eines gemeinschaftlichen obersten Gerichtes zur Erhaltung der Gesetzesgleichheit) keiner Hülfe von Aussen. Es ist somit auch von keiner regelmässigen völkerrechtlichen Verpflichtung in dieser Beziehung

1) Einen schlagenden Beleg von der Nothwendigkeit sowohl gemeinschaftlicher fortgesetzter Gesetzesausbildung als eines gemeinsamen obersten Gerichtes für einen gemeinsamen Theil der Rechtsordnung liefern die schon nach wenigen Jahren bei der allgemeinen deutschen Wechselordnung eingetretenen Zustände. Die Rechtseinheit ist, theils durch legislatorische von einander abweichende Bestimmungen einzelner Staaten, theils durch eine Verschiedenheit der oberstgerichtlichen Anwendungen des Gesetzes, bereits merklich gestört. Der erstere Uebelstand mag vielleicht durch Benützung der (zufällig bestehenden) Commission zur Entwerfung eines deutschen Handelsgesetzbuches zunächst wider beseitigt werden können. Allein, abgesehen von dem immerhin zweifelhaften Erfolge, ist damit eine dauernde Einheit nicht gesichert, sondern erfordert diese vielmehr eine stehende Einrichtung. Gegen die andere Ursache ist noch gar keine Hülfe versucht worden. Dass das Bestehen dieses Misstandes, vermehrt noch durch die Aussicht auf ein noch weit grösseres gleichartiges Uebel nach Gründung eines umfassenden Handelsgesetzbuches, zu der Gründung eines stehenden obersten Bundesgerichts beitragen werde, ist aber leider mehr zu wünschen als zu hoffen.

die Rede. Nur bei ganz kleinen Staaten mag eine Schwierigkeit in Betreff der Beschaffung eines genügenden höchsten Gerichtes eintreten. Theils ist in solchen die erforderliche Anzahl ausgezeichneter Rechtsgelehrter schwerlich aufzufinden; theils vermöchte der Staat den entsprechenden Aufwand nicht zu machen. Auch wäre nicht einmal eine hinreichende Beschäftigung für eine solche Behörde vorhanden, während doch die Unabhängigkeit der Richter eine gleichzeitige Verwendung der Mitglieder zu Verwaltungsgeschäften verböte. Lässt sich denn nun auch möglicherweise dem Bedürfnisse abhelfen durch die Benützung ausländischer Schöppenstühle, Rechtsfacultäten u. dgl., so ist doch für einen solchen Staat die Erlaubniss, das oberste Gericht eines andern vollständig eingerichteten Staates in Anspruch zu nehmen, der grösseren Gleichförmigkeit der Rechtsprechung wegen entschieden vorzuziehen. Schwer ist es freilich, einen allgemeinen Grundsatz darüber aufzustellen, welchem Staate die Hülfeleistung angemuthet werden könne. Wenn auch wohl zuzugehen ist, dass solche Staaten einen Anspruch auf Ablehnung haben, deren oberstes Gericht durch das eigene Land vollständig in Anspruch genommen wird, oder deren Gesetzgebung wesentlich verschieden von der des Ansuchenden ist: so ist hiermit in Beziehung auf eine positive Antwort noch nichts gewonnen. Kaum wird sich eine andere Entscheidung finden lassen, als dass die sonstige Nähe der Beziehungen den Ausschlag zu geben habe. Dass jeden Falles entsprechende Entschädigung für etwaigen weiteren Aufwand verlangt werden könnte, versteht sich von selbst.

c) Nichts weniger als beliebt pflegt der internationale Beistand zu sein, welcher zu Zwecken der **Präventivjustiz** (Rechtspolizei), also zur Abwehr erst drohender Rechtsverletzungen, gewährt wird. Dieser Widerwille beruht denn aber doch nur theilweise auf zureichenden Gründen; in der Hauptsache ist er verkehrt und stammt aus Missverständnissen. Begründet nämlich muss allerdings der Widerwille gegen manche Vereinbarung und vereinzelte Dienstleistung genannt werden, welche übertriebener Aengstlichkeit der Regierungen, tadelnswerther Abneigung gegen bürgerliche Freiheit, eigensinniger und kurzsichtiger Aufrechterhaltung von verrotteten oder ungerechten Zuständen ihren Ursprung verdanken; wie z. B. die Verabredungen zu gemeinschaftlicher Beschränkung der Pressfreiheit, der ständischen Rechte, der Vereine u. s. w. Allein in einer grossen Anzahl von andern Fällen muss die zu rechtspolizeilichen Zwecken auswärts gesuchte und geleistete Hülfe nicht nur im Grundsatze sondern auch thatsächlich für vollständig gerechtfertigt und wohlthätig in ihren Wirkungen erklärt werden. Der Beweis ist leicht zu liefern. Dass es Aufgabe des Staates ist, wahrscheinlich drohenden Rechtsstörungen in seinem Gebiete wo möglich vorzubeugen, ist unbestritten und unbestreitbar. Nun aber kann es sich leicht begeben, dass die innerhalb des eigenen Gebietes und der diesseitigen Rechtszuständigkeit möglichen Vorkeh-

rungsmittel nicht ausreichen, es vielmehr zur Erreichung des Zweckes auch noch der einen oder der andern Handlung von Seiten eines fremden Staates bedarf. Ist nun das ganze Unternehmen erlaubt und vielleicht dringend nothwendig: so ist natürlich auch eine Beihülfe dazu nicht nur nicht tadelnswerth, sondern sogar Verpflichtung. Nicht der internationale Beistand zu Zwecken der Präventivjustiz an sich ist daher zu bekämpfen, sondern nur ein etwaiger Missbrauch; und es handelt sich in der Wissenschaft und im Leben blos von einer genauen Einhaltung der richtigen Grundsätze auch in solchen Fällen, in welchen fremden Staaten Hülfe geleistet werden soll. — Eine ausführliche Darlegung der allgemeinen Lehre der Präventivjustiz würde hier zu weit führen; es genügt, die gewonnenen Ergebnisse [1]) kurz zusammenzufassen. So steht denn fest, dass der Staat keineswegs auf die Wiedergutmachung bereits erfolgten Unrechtes beschränkt ist, er vielmehr demselben rechtzeitig verhindernd entgegentreten darf und soll; dass er aber gegen erst zu erwartende Handlungen nur dann einschreiten kann, wenn diese sowohl mit objectiver als mit subjectiver Wahrscheinlichkeit eine Rechtsstörung erwarten lassen, und dass auch dann die Vorbeugungsmaassregeln verhältnissmässig sein müssen, nur in Nothfällen und wo möglich gegen Entschädigung in bestehende kleinere Rechte Dritter eingreifen dürfen, endlich mit Wahrscheinlichkeit einem Erfolge entgegensehen lassen sollen. Diese zunächst das Verhalten im Innern des Staates und sein Gebahren mit den eignen Kräften regelnden Sätze gelten denn nun aber auch für die Fälle einer internationalen Beihülfe. Was man mit eigenen Kräften und aus eigenem Rechte nicht thun darf, kann man auch von einem Fremden sich nicht leisten lassen; und dieser kann keine Befugniss haben, durch seine Hülfe einen Zustand herzustellen, welcher von den zunächst Betheiligten nicht erstrebt werden darf. Wird dann im Falle einer von einem andern Staate geforderten Hülfe zu rechtspolizeilichen Zwecken neben Beobachtung dieser besonderen Grundsätze auch noch strenge gehalten auf das Vorhandensein der allgemeinen Bedingungen einer Thätigkeit für Fremde, so ist sicher eine Begünstigung hassenswerther und überflüssiger Dinge nicht zu fürchten; im Gegentheile gehören die noch übrigen gemeinschaftlichen Fälle den nützlichsten und nothwendigsten Maassregeln zur Anfrechterhaltung der Rechtsordnung zuzurechnen. — Einige Beispiele mögen das Gesagte erleichtern. — Häufig versetzt die Entweichung Solcher, welche sich eines beabsichtigten Verbrechens dringend verdächtig gemacht haben, den zunächst betheiligten Staat in die Unmöglichkeit, sich derselben zu bemächtigen, um sie unschädlich zu machen. Hier entsteht denn die, nicht eben leichte, Frage des internationalen Rechtes, ob derjenige Staat, in welchem solche Flüchtlinge thatsächlich Aufnahme gefunden haben,

1) S. mein System der Präventiv-Justiz. 2. Aufl., Tüb., 1845, S. 26 fg.

die Verpflichtung hat, dafür zu sorgen, dass sie die von ihnen gefürchteten Unternehmungen nicht wirklich ausführen können, und, falls diess bedingt oder unbedingt zu bejahen ist, welche Maassregeln er zu ergreifen habe? Hier wird denn wohl, wenn nicht die ganze Annahme einer Pflicht zu internationaler Gemeinschaft unrichtig ist, die Verbindlichkeit zu einer Aufrechterhaltung der Rechtsordnung im Allgemeinen nicht geläugnet werden können. Der zunächst zur Abwehr von Unrecht berufene Staat ist dazu nicht im Stande, während diesseits die Mittel dazu vorhanden sind. Allein hiermit ist noch keineswegs gesagt, dass selbst ein begründeter und von dem zur Beihülfe aufgeforderten Staate anerkannter Verdacht einer Gefährlichkeit die Verpflichtung zur Fortweisung aus dem jetzigen Aufenthaltsorte oder gar zur Auslieferung an den ängstlichen Staat begründe. Vielmehr wird eine Regierung, welche Ausländern Aufenthalt gestattete, zunächst nur dafür zu sorgen haben, dass die gewährte Zufluchtsstätte von diesen nicht missbraucht werde zur Bedrohung oder gar Beschädigung eines Rechtes; und wenn sie dieser Obliegenheit wirksam nachkommt, kann Weiteres nicht von ihr verlangt werden. Es ergibt sich also die Möglichkeit eines doppelten rechtlichen Verhaltens. Entweder nämlich können von jedem Staate einseitig und lediglich als Bestandtheil der inneren Gesetzgebung Vorschriften über das Benehmen der in seinem Gebiete sich aufhaltenden Fremden im Verhältnisse zu fremden Staaten und deren Rechtsordnung aufgestellt und eintretenden Falles, sei es nach erfolgter Aufforderung von Aussen sei es ohne eine solche, vollzogen werden. Oder aber mögen besondere Verträge über das in solchen Fällen gegenseitig einzuhaltende Verfahren abgeschlossen werden, in welchen die einzelnen Veranlassungen zu einem berechtigten Hülfeverlangen, so wie die nach Beschaffenheit der Dinge zu ergreifenden Maassregeln des Nähern bestimmt sind. Natürlich muss denn aber auch eine solche Verabredung auf der Grundlage der allgemeinen Grundsätze ruhen, und es namentlich dem zu einer Handreichung aufgeforderten Staate überlassen bleiben, über die Beschuldigung einer verbrecherischen Absicht nach eigener Anschauung des Rechtspunktes und der Thatsachen zu urtheilen. — Ein anderer Fall von internationaler Hülfe zur Abwehrung einer erst drohenden Rechtsverletzung ist der, wenn eine Regierung, gleichgültig jetzt durch welche Veranlassung, sichere Kunde von einer gegen einen fremden Staat irgendwo beabsichtigten Rechtsstörung zugekommen ist. Hier erscheint es offenbar als eine Pflicht des sittlichen Zusammenlebens coexistirender Staaten, dass an den Bedrohten rechtzeitige und genügende Mittheilung von der Gefahr gemacht wird, und zwar gleichgültig, ob der fremde Staat selbst, oder ob Einzelne seiner Angehörigen beschädigt werden sollen, ferner ebenmässig, ob die Bedrohenden sich unter der Botmässigkeit des die Entdeckung machenden Staates oder ob sie sich in einem andern Gebiete, vielleicht in

dem des bedrohten Staates selbst befinden. Ein Unterschied besteht nur in so fern, als bei einem Aufenthalte der Gefährlichen innerhalb der Gränzen des die Entdeckung machenden Staates dieser, neben der Mittheilung, auch noch unmittelbare Maassregeln zur Verhinderung des Angriffes zu treffen hat. Die Pflicht der Mittheilung aber ist so unbedingt, dass es nicht erst eines Vertrages zu ihrer Begründung bedarf. — Für eine Uebereinkunft dagegen empfiehlt sich ein weiteres Verhältniss, dessen ungeregeltes Bestehen vielfache Verlegenheiten und Rechtsverletzungen ganzer Staaten und Einzelner hervorrufen könnte. Es ist diess die Behandlung Heimathloser. Offenbar muss deren Staatsangehörigkeit vor allen anderen Maassregeln zur Einfügung solcher bedenklicher Menschen in die Staatsordnung rechtlich geregelt werden. Durch ein blos thatsächliches gegenseitiges Zuschieben wird dem Nachbar eine Gefahr zugewälzt, ein mit geordneten Rechtszuständen unverträglicher Zustand verewigt, und schliesslich überdiess gegen die zunächst Betroffenen selbst unerträgliche Misshandlung geübt. Allein so einleuchtend das Bedürfniss einer genügenden Beseitigung dieser Quelle von Rechtsdrohungen auch ist, so wenig sind die Grundsätze über die Landesangehörigkeit solcher Auswürflinge unbestritten oder auch nur aus allgemeinen Principien leicht herstellbar. Desshalb erscheint denn eine Vereinbarung als Pflicht. — Ein weiterer durch die allgemeine Entwickelung der Gewerbethätigkeit sehr wichtig gewordener Gegenstand internationaler Hülfe sind sodann noch gemeinschaftliche Vorkehrungen gegen Betrug in Gewerbesachen. Ein grosser Theil der in dieser Beziehung nöthigen Maassregeln kann und muss allerdings von jedem Staate in seinem Innern und mittelst einseitiger Gesetze getroffen werden; allein es gibt doch auch Fälle, in welchen nur die Hülfe eines fremden Staates Beeinträchtigungen achtbarer Interessen und wohlerworbener Rechte zu gewähren vermag. Diess findet namentlich statt, wenn die Nachahmung von Waarenbezeichnungen und von Namen der Verfertiger oder die Benützung patentirter Erfindungen im Auslande stattfindet. Hier ist offenbar ein ausreichender Schutz nur dann möglich, wenn auch andere Staaten Diejenigen, welche nach den Gesetzen ihres Vaterlandes zur ausschliesslichen gewerblichen Benützung eines technischen Verfahrens oder zur Führung einer Bezeichnung berechtigt sind, gegen Beeinträchtigungen von Seiten ihrer eigenen Unterthanen sicher stellen. Die Verpflichtung solcher Hülfe ist wohl unzweifelhaft, weil sonst die Aufgabe, betrügerische Täuschungen oder Eingriffe in das geistige Eigenthum (um diesen Ausdruck kurz zu gebrauchen) nach Möglichkeit zu verhindern, unerfüllt bleibt, und der Umstand, dass der hauptsächlich Bedrohte Angehöriger eines andern Staates ist, die Obliegenheit nicht beseitigt, die eigenen Unterthanen von einem Unrechte abzuhalten. Am wenigsten kann natürlich die Erwägung ins Gewicht fallen, dass die Gestattung des Ein-

griffes in fremdes Recht vortheilhaft für die Unternehmer wäre; würde doch eine solche Anschauung folgerichtig zur Erlaubniss von Seeraub und von räuberischen Einfällen in fremdes Gebiet führen. Dabei ist es aber allerdings räthlich, hier im Wege des Vertrages vorzugehen, damit unzweifelhafte Anhaltspunkte für die zu ergreifenden Maassregeln gewonnen und Streitfragen abgeschnitten werden, auch vollkommene Gegenseitigkeit des Schutzes stattfindet. — Endlich mag noch erwähnt sein, dass sehr beschwerliche Unzuträglichkeiten in Beziehung auf solche Vermögen, welche in mehreren Staaten zugleich unter vorsorglicher Verwaltung stehen, und auf persönliche Vormundschaften über Personen, welche Unterthanen verschiedener Staaten sind, vermieden werden, wenn sich die betreffenden Regierungen zu gemeinschaftlichen Grundsätzen über die in solchen Fällen zur Anwendung kommenden Gesetze verstehen. Wenn hier eine Vereinbarung nicht stattfindet, sondern jeder einzelne Staat seine Souveränität und die volle Selbstständigkeit seines Rechtssystemes festhält, so können ganz Unschuldige schwere Verluste erleiden.

d) Eine Unterstützung fremder Staaten zu gerechter Behandlung und Entscheidung einzelner Fälle der wiederherstellenden Rechtspflege muss unter Umständen sowohl bei Strafsachen als bei bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten gefordert werden.

α) Strafsachen. Dass jeder Staat die Aufgabe hat, strafbare Verletzungen seiner Rechtsordnung zunächst selbst zu behandeln, und dass er in der Regel auch die Mittel hiezu besitzt, bedarf keiner Auseinandersetzung. Es gibt aber doch eine nicht unbedeutende Zahl von Verhältnissen, in welchen diese Aufgabe nur durch die Beihülfe eines fremden Staates gelöst werden kann, weil zur Erreichung des Zweckes Handlungen ausserhalb des Staatsgebietes und also jenseits der Zuständigkeit des diesseitigen Staates vorgenommen werden müssen, vielleicht selbst das ganze Verfahren und das Urtheil in einem fremden Staate vor sich gehen muss und nur der Anstoss hierzu von dem zunächst verletzten Staate ausgehen kann. Hierher gehört z. B. der Fall, wenn es einem auf frischer That verfolgten Verbrecher gelingt, über die Landesgrenze zu gelangen und er sich somit der Bestrafung leicht entziehen könnte, wenn den nacheilenden Rechtsorganen nicht die Erlaubniss zustünde, ihn auch noch auf fremdem Gebiete zur Haft zu bringen. Sodann der, sehr häufig vorkommende, Fall, dass zur Entdeckung eines Verbrechers oder zur Beweisführung gegen einen bestimmten Beschuldigten die amtliche Richtigstellung gewisser Thatsachen durch die Behörden eines fremden Staates unerlässlich ist. Weiterhin der Aufenthalt des Angeschuldigten im Auslande, wo es sich denn entweder von der Auslieferung an den verletzten Staat oder von der eigenen Bestrafung eines im Auslande oder wenigstens gegen das Ausland begangenen Verbrechens handeln kann. — Natürlich hängt die

Beantwortung der Frage, welcherlei Beihülfe ein Staat in dergleichen Fällen zu leisten habe, lediglich davon ab, welche allgemeine Auffassung man von der völkerrechtlichen Aufgabe hat, zur Aufrechthaltung der Rechtsordnung in der Welt überhaupt und nicht bloss in dem eigenen Staate beizutragen. Lässt man die Forderungen der Souveräuität stärker ins Gewicht fallen als die Anerkennung einer rechtlichen Weltordnung, so werden, je nach der jenen Forderungen gegebenen Ausdehnung, die verlangten Beihülfen ganz oder theilweise zurückgewiesen werden. Sieht man dagegen in der Mitwirkung zur allgemeinen Herrschaft sittlicher Gebote eine Rechts- und eine Ehrenaufgabe: so muss auch eine Erfüllung gerechtfertigter Verlangen zugegeben werden. Welche von diesen beiden Anschauungen die richtige sei, kann nicht im Zweifel stehen; somit denn auch nicht, dass die internationale Beihülfe zur Strafrechtspflege fremder Staaten eine eben so häufige als wichtige Veranlassung, sei es zu einseitigen Handlungen sei es zur Verabredung gegenseitiger Maassregeln, ist. Auf die Einzelheiten einzugehen kann jedoch an dieser Stelle unterbleiben, da sowohl die Vorfrage als die einzelnen Folgerungen hinsichtlich des hauptsächlichsten und schwierigsten Falles in der nächstfolgenden Abhandlung (S. 637 fg.) werden einer ausführlichen Erörterung unterzogen werden.

β) Bürgerliche Rechtssachen. Sind auch die internationalen Hinderuisse, welche sich einer genügenden bürgerlichen Rechtspflege in den Weg stellen, theils geringer an Zahl, theils im Ganzen weniger bedeutend, so fehlt es doch nicht ganz an solchen, und es bedarf also auch in dieser Beziehung richtiger Grundsätze und eines guten Willens. — Zunächst ist es nämlich nothwendig, für die bürgerliche Rechtspflege ebenfalls eine gegenseitige Verbindlichkeit der Behörden zur Beischaffung von Beweismitteln und zur Leistung sonstiger amtlicher Beihülfen, z. B. der Feststellung von Thatsachen, Mittheilung gerichtlicher Beschlüsse u. dgl., anzuerkennen. Eine solche Beihülfe zur Rechtsordnung kann um so weniger einem Anstande unterliegen, als sie gar kein nennenswerthes sachliches Opfer von Seite des Leistenden erfordert und doch von Wichtigkeit für den Unterstützten ist. — Sodann gereicht es für Behörden und für Private zu grosser Erleichterung, und ist es sogar in manchen Fällen die unerlässliche Bedingung eines gerechten und in sich übereinstimmenden Verfahrens, wenn zur Erledigung von Rechtssachen, deren Gegenstand im Gebiete mehrerer Staaten zerstreut liegt, ein einziges zuständiges Gericht verabredet wird. So namentlich bei Gantungen und bei Streitigkeiten über Erbschaften. Natürlich muss hierbei bestimmt werden, welcherlei Gesetze in den verschiedenen Arten von Fällen zur Anwendung zu bringen sind. Ebenso versteht es sich von selbst, dass vollständige Gleichheit in der Behandlung der gegenseitigen Staatsangehörigen stattzufinden hat. — Die Hauptsache aber ist, dass man sich darüber

vereinigt, welche Wirkung rechtskräftigen gerichtlichen Urtheilen gegenseitig eingeräumt werde. Ohne eine solche Verabredung herrscht grosse Verwirrung, denn die in dieser Frage bestehenden Gewohnheiten und Gesetze der verschiedenen Staaten weichen sehr von einander ab. Während nämlich in einer grossen Anzahl von Staaten die rechtskräftigen Urtheile auswärtiger bürgerlicher Gerichte als maassgebend erkannt werden, und nur (freilich wieder mit verschiedenen Modificationen) deren Vorhandensein und formelle Gültigkeit untersucht wird: geht man anderwärts (namentlich in Frankreich) in starrer Festhaltung der Souveränität so weit, die gerichtlichen Urtheile anderer Staaten als völlig unverbindlich für diessseitige Behörden und einzelne Unterthanen, gleichsam als gar nicht vorhanden, zu erklären, so dass ein im Auslande vom zuständigen Gerichte bereits entschiedene Sache nochmals und ganz von Neuem bei den einheimischen Gerichten angebracht und nun auch nach diessseitigen Landesgesetzen entschieden werden muss, falls und soweit das fragliche Rechtsverhältniss in diessseitigem Gebiete irgendwie zur Anwendung kommen oder in irgend welcher Beziehung eine Anerkennung finden soll [1]). Dass bei einem Verfahren der letzten Art nicht nur grosse Verzögerungen und Unkosten erwachsen, sondern bei einer Verschiedenheit der formellen Behandlung und des materiellen Rechtes auch unlöslicher Widerspruch entstehen, somit durch die Handlungen des Staates Rechtsverwirrung anstatt Rechtsordnung bewerkstelligt werden kann, liegt auf der Hand; und man darf daher auch keinen Anstand nehmen, die Festhaltung der Souveränität bis zu solcher Ausdehnung als eine Verletzung der völkerrechtlichen Pflicht einer Gemeinschaft zu erklären. Aber auch die mildere Behandlung der Angelegenheit lässt in Beziehung auf Bestimmtheit und Gleichförmigkeit Vieles zu wünschen übrig. Somit ist denn eine vertragsmässige, alle einzelne Streitpunkte umfassende Feststellung sachlich sehr wünschenswerth, Bereitwilligkeit dazu aber vom allgemeinen Standpunkte des Völkerrechtes Pflicht. Unzweifelhaft ist die für eine Verabredung gestellte Aufgabe eine schwierige, und bedarf es zu einer völlig zufriedenstellenden Lösung, je nach der Rechtsgesetzgebung der verschiedenen Staaten, nicht nur mancher näherer Bestimmungen und Modificationen, sondern selbst des Verzichtes auf lange befolgte Grundsätze, welche bisher als nothwendig für die Selbstständigkeit und für die Ehre des Staates betrachtet worden sind. Weder die sachliche Schwierigkeit noch die falsche Auffassung dürfen aber abhalten von der Forderung, dass den richtigen Grundsätzen Wirksamkeit verschafft werde. Wie denn etwa auch im Einzelnen die Uebereinkunft ausfallen mag, jeden Falles muss gegenseitige Anerkennung der rechtskräftig gewordenen gerichtlichen Urtheile als Princip feststehen, denn

1) S. das Nähere über diese Verschiedenheiten bei Fölix, Droit international privé, éd. 1843, S. 360 fg.

nur eine solche entspricht der Pflicht einer Gemeinschaft und einer wechselseitigen Aushülfe unter den Staaten.

e) Ohne Zweifel am schwierigsten ist die Beantwortung der Frage, was vom Standpunkte der Völkergemeinschaft aus gefordert werden könne hinsichtlich des Vollzuges der von den Gerichten eines fremden Staates gefällten Urtheile. In bürgerlichen Rechtssachen ist allerdings die Frage mit der ganzen oder theilweisen Anerkennung fremdgerichtlicher Urtheile wenigstens im Wesentlichen erledigt. Soweit diese als an sich gültige Rechtsnormen auch diesseits anerkannt sind, müssen sie natürlich auch auf Anrufen der Betheiligten Vollstreckung finden, und es ist somit hier nur noch das Nähere über die zur Vornahme der verlangten Handlungen verpflichteten Behörden, über die Gerichtsvollstrecker, die Unkosten u. dgl. festzustellen. Desto grösserem Bedenken unterliegt die Vollstreckung fremder Strafurtheile an diesseitigen Unterthanen oder wenigstens in zeitigen Schutz Aufgenommenen, ferner die Anerkennung der mittelbaren, z. B. civilrechtlichen, Folgen eines fremdländischen Strafurtheils. Eine unbedingte und allgemeine Verpflichtung zu solcher Vollziehung kann offenbar nicht anerkannt werden. Allerdings wäre es das Ideal einer allgemeinen Weltrechtsordnung, wenn die in irgend einem Staate ausgesprochene Strafe ohne Weiteres in der ganzen gesittigten Welt gleiche Wirkung hätte und sie überall zur Anwendung käme, wo irgend eine Beziehung stattfände. Allein es ist wohl zu bedenken, einmal, dass der doch ganz allgemein geltende Grundsatz, nicht nur die eignen Unterthanen überhaupt, sondern auch fremde Flüchtige bei bestimmten Arten von Anklagen nicht auszuliefern [1]), durch eine Vollziehung der fremden Strafurtheile der Wirkung nach ganz aufgehoben wäre; ja dass eigentlich die Sache sich für den Staat noch sehr verschlimmern würde, indem er nun selbst vollziehen müsste, was er überhaupt nicht zu Stande kommen lassen will. Sodann kommt, zweitens, die grosse Verschiedenheit der Strafgesetze in den verschiedenen Ländern sehr in Betracht. Bei unbedingter Pflicht zur Vollziehung fremder Urtheile könnte ein Staat gar leicht in die völlig unhaltbare Lage kommen, einem Unterthanen eine Strafe zufügen zu müssen wegen einer Handlung, welche das eigene Gesetz gar nicht als strafbar erklärt hat; oder rechtliche Folgen einer Verurtheilung auszuführen, welche mit seinen eigenen Verurtheilungen nicht verbunden sind; oder Strafübel zuzufügen, welche das diesseitige Gesetz gar nicht kennt und die Gesittigung des Volkes nicht duldet, und zwar vielleicht aus sehr guten Gründen. Davon gar nicht zu reden, dass möglicherweise ganz ungeheuerliche aber formell begründete Eingriffe in diesseitige Zustände versucht werden könnten; z. B. Verurtheilungen diesseitiger

1) S. hierüber die nächstfolgende Abhandlung.

Staatsmänner zu Gefängniss oder Amtsentfernung durch ein beliebiges fremdes Gericht, und vielleicht wegen Handlungen im Interesse und zur Vertheidigung des eigenen Staates. Diese Schwierigkeiten (und ihre Zahl liesse sich leicht noch vermehren) sind offenbar so bedeutend, dass wenigstens im Allgemeinen von einer Vollziehung fremder Strafurtheile nicht die Rede sein kann, und höchstens dürften etwa Uebereinkünfte möglich sein, welche ein solches Verhältniss bei bestimmten einzelnen Vergehensarten und Strafgattungen feststellten.

2. Gegenstände der polizeilichen Fürsorge.

Der Rechtsstaat der Neuzeit ist nicht bloss eine Justizanstalt, sondern er hat auch die Aufgabe, seinen Unterthanen die Erreichung ihrer Lebenszwecke durch Anwendung der Gesammtmacht zu erleichtern, wenn die eigenen Kräfte der Einzelnen oder der gesellschaftlichen Kreise zur vollen Erlangung nicht ausreichen. Der Grundgedanke dabei ist, grössere Hindernisse durch noch grössere Kraft zu beseitigen. Nichts ist nun aber möglicher, als dass gerade in Beziehung auf solche Arten von Leistungen die Mittel des einzelnen Staates nicht ausreichen. Entweder sind selbst für die von ihm verfügbar zu machenden Kräfte die Hindernisse zu gross, oder aber reicht das einseitige Recht nicht aus, weil die zur Bewerkstelligung des Zweckes nothwendige Thätigkeit sich über die Gebietsgränzen hinaus erstrecken muss. Damit ist freilich noch nicht gesagt, dass in allen diesen Fällen ohne Weiteres eine Beihülfe fremder Staaten in Anspruch genommen werden könne. Vor Allem kommt vielmehr der oben aufgestellte Grundsatz zur Anwendung, dass jeder Staat seine Kräfte und namentlich die Leistungen seiner Unterthanen zunächst zur vollständigen Erfüllung der eigenen Aufgaben zu verwenden hat. Da nun bei allen gesittigten Völkern gerade die Anforderungen an eine polizeiliche Hülfeleistung nach Art und Ausdehnung in beständigem Wachsen begriffen sind, so folgt schon daraus die thatsächliche und die rechtliche Unmöglichkeit einer häufigen und ausgiebigen Unterstützung Fremder. Es kommt aber noch dazu, dass von einer Verpflichtung zur Unterstützung überhaupt nur unter der Voraussetzung die Rede sein kann, wenn das von dem fremden Staate für seine Angehörigen Erstrebte nach diesseitigen Anschauungen vollständige Billigung sowohl des Zweckes als der angewendeten Mittel findet. Eine solche durchgehende Uebereinstimmung wird nun aber keineswegs immer bestehen. Es bleiben somit thatsächlich nur zwei Gattungen von Fällen, in welchen sich eine Unterstützung fremder polizeilicher Anstalten als völkerrechtliche Pflicht geltend macht. — Einmal, wenn auch diesseits ein gleichnamiges Bedürfniss vorliegt und durch eine Verbindung der beiderseitigen Kräfte das Beiden Nützliche erreicht werden kann. Hier ist denn nicht sowohl die Uebereinkunft selbst unter den Gesichtspunkt der Pflicht zu

stellen, (da sie ja vielmehr ein Mittel zur Erreichung eigener Vortheile ist,) wohl aber muss es als eine Verbindlichkeit erkannt werden, dass das Zustandekommen der gemeinschaftlichen Maassregeln nicht von Bedingungen abhängig gemacht wird, welche dem fremden Staate schaden, ohne doch durch die Erfüllung des in Frage stehenden Zweckes für die diesseitigen Bedürfnisse geboten zu sein, oder welche mit denselben gar nicht in Verbindung stehen. Mit andern Worten, es darf die Beihülfe nicht um einen unbilligen Preis verkauft und zur Abnöthigung fremdartiger und nachtheiliger Einräumungen missbraucht werden. So erlaubt es also z. B. ist, bei der Zustimmung zur Erbauung einer von einem Nachbarstaate gewünschten, auch das diesseitige Gebiet berührenden Eisenbahn Bedingungen zu machen, welche die Benützung derselben nach den eigenen Interessen sicher stellen, oder etwa auch noch solche, welche die Erleichterung des Verkehres zwischen beiden Ländern überhaupt betreffen: so wenig kann das Verkehrsbedürfniss des fremden Staates missbraucht werden, um demselben eine Verzichtleistung auf eine Schuldforderung oder auf ein im Streite befindliches Gebietsstück abzupressen. Ein solches Verfahren ist keine Erfüllung, sondern vielmehr eine Läugnung des Grundsatzes einer internationalen Gemeinschaft. — Die zweite Gattung von Unterstützung Fremder aber bilden jene zahlreichen Fälle, in welchen andere Staaten ein ihnen nützliches Unternehmen nicht zu Stande bringen können, wenn sie in ihren Maassregeln auf ihr eigenes Gebiet beschränkt bleiben oder ihnen sonst keine Einräumung in Beziehung auf diesseitige Souveränitätsrechte gemacht wird. Dass eine Gestattung fremden Uebergreifens in den diesseitigen Rechtskreis nicht Pflicht ist, falls dadurch der Ehre oder eigenen materiellen Zwecken ein fühlbarer Nachtheil zugefügt würde, versteht sich allerdings von selbst; allein anders stellt sich die Sache, wenn entweder der fremde Staat zu einer vollständigen Entschädigung oder sonstigen Ausgleichung fähig und bereit ist, oder aber wenn die ihm nützliche Einräumung diesseits gar keinen Schaden bringt. In allen solchen Fällen ist eine Verweigerung der Hülfe eine muthwillige und somit unerlaubte Beeinträchtigung menschlicher Lebenszwecke.

Es ist nicht wohl möglich, alle einzelnen Gegenstände aufzuzählen, hinsichtlich welcher eine gemeinschaftliche Thätigkeit oder wenigstens eine Einräumung vom Standpunkte der Gemeinschaft aus an der Stelle ist; und wenn eine solche Aufzählung heute vollständig wäre, so würde sie es leicht in Folge neu entstandener Bedürfnisse, einer neuen Erfindung u. dgl. in kurzer Zeit nicht mehr sein. Es ist daher nur die Absicht, im Nachstehenden bezeichnende Beispiele anzuführen, nicht aber den Gegenstand stofflich erschöpfen zu wollen.

a) Wie immer man von Uebervölkerung und von Vorbeugungs- oder Abhülfemitteln über dieselbe denken mag: die Thatsache regelmässiger und

zahlreicher **Auswanderungen** aus einzelnen Ländern liegt vor. Wenn nun solche Staaten, wie sie gewiss sollten aber freilich bis itzt lange nicht in gehörigem Maasse thun, es für ihre Aufgabe erachteten, wegziehenden Landeskindern den bedenklichen Schritt nach Möglichkeit zu erleichtern, und sie dabei gegen Uebervortheilung, Misshandlung und selbst vielleicht Untergang zu schützen: so wäre dies ein nützliches Beginnen, zu welchem fremde Staaten die Hand zu bieten hätten. Es möchte daher von letzteren, in so ferne der Zug der Auswanderung durch ihr Gebiet ginge, vielleicht in demselben die Einschiffung für die schliessliche Bestimmung läge, gefordert werden, dass sie die Bestellung von Agenten zur Berathung und Beschützung von Auswanderern in ihrem Gebiet zugeben und denselben die zur Vollziehung ihres menschenfreundlichen Auftrages erforderliche Stellung einräumen; es wäre kein unzulässiges Begehren an die Regierung des Einwanderungslandes, dass sie entweder Maassregeln zur Sicherung des ersten Unterkommens der Eintreffenden selbst ergreifen, oder wenigstens die Veranstaltung solcher dem Vaterlande derselben gestatten möge, z. B. den Ankauf von Grundstücken auf Rechnung des bisherigen Staates zum Behufe einer leichten allmähligen Erwerbung von Seiten der dazu Lusttragenden; es könnte mit Recht verlangt werden, dass der neue Heimathstaat durch eigene Gesetzgebung oder wenigstens durch Verwaltungsmaassregeln unrechtlichem Beginne seiner Unterthanen gegen Auswanderer vorbeugen, so z. B. durch Bestimmungen über die Ausrüstung von Einwandererschiffen, durch Verbote offenbarer Täuschung Eingewanderter u. s. w.

h) Eine sehr nothwendige polizeiliche Anstalt sind in manchen Ländern Vorkehrungen gegen die Einschleppung **ansteckender Krankheiten**. Es ist nun aber leicht möglich, dass ein einzelner Staat das zu seinem Schutze Erforderliche nicht mit vollem Erfolge ausführen kann, sondern diess von der Ergreifung übereinstimmender Maassregeln von Seiten anderer Mächte abhängt. Auch zeigt die Erfahrung, dass durch eine abweichende Behandlung der Angelegenheit, z. B. durch Feststellung einer kürzeren Quarantänezeit, dritten Ländern grosse Nachtheile in Beziehung auf Handel und Verkehr zugefügt werden können. Hier kann denn nun mit vollem Rechte an alle ihrer geographischen Lage nach betheiligte Staaten die Forderung gestellt werden, dass sie sich zu einem gemeinschaftlichen zweckgemässen Handeln verstehen; und es mag, wo ein Bedürfniss dazu vorliegen sollte, die Uebereinkunft ohne Beeinträchtigung von Ehre und Selbstständigkeit bis zur Einräumung einer gegenseitigen Controle und einer gemeinschaftlichen Anerkennung der amtlichen Handlungen der verschiedenen Gesundheitsbehörden ausgedehnt werden [1]).

1) Ein sehr lobenswerther Vorgang in solchen gemeinschaftlichen Maassregeln war der in Paris versammelte Congress aller bei der Schifffahrt auf dem mittelländischen Meere betheiligten

c) Manche Länder sind wegen ihrer Unfruchtbarkeit oder bei sehr zahlreicher Bevölkerung in der Lage, einen Theil ihrer Lebensmittel aus dem Auslande beziehen, hierbei aber das Gebiet vorliegender Staaten zum Transit benützen zu müssen. So gewiss nun im Allgemeinen jeder Staat das Recht hat, seine Handelsgesetzgebung nach seinen besonderen Bedürfnissen zu ordnen, so wäre es doch nicht bloss hart sondern eine schreiende Rechtsverletzung, wenn die Lage eines Landes und die Richtung der nothwendigen Bezugswege zu einer Ausbeutung der fremden Noth durch eine Besteuerung gemissbraucht, oder gar das Bedürfniss an Lebensmitteln benützt würde, um mittelst Verbotes oder sonstiger Hindernisse dem einführenden Staate lästige Einräumungen in anderweitigen internationalen Verhältnissen abzupressen. Ungestörte Durchfuhr von Lebensmitteln muss vielmehr als ein unbedingtes Recht in der Völkergemeinschaft aufgestellt werden.

d) In mehr als Einer Beziehung gibt die Aufgabe des Staates, das geistige Leben seiner Angehörigen möglichst zu fördern, zu internationalen Ansprüchen Veranlassung. — Zunächst nämlich ist es offenbar ein schwerer Nachtheil kleiner und mit wenigen Mitteln ausgerüsteter Staaten, dass solche sich in der Unmöglichkeit befinden, sämmtliche zu einer vollständigen Ausbildung nöthige Anstalten zu errichten. Hochschulen, polytechnische Anstalten, grosse Büchersammlungen u. dgl. übersteigen ihre Kräfte, oder die Unterhaltung stünde wenigstens im Missverhältnisse mit der doch nur kleinen Zahl der Benützenden. Kann nun auch sicherlich benachbarten oder sonstwie besonders geeigneten grösseren Staaten keine Verpflichtung zuerkannt werden, auf ihre Kosten und mit Beeinträchtigung eigener Zwecke Vorkehrungen für die Bedürfnisse solcher Fremder zu treffen: so ist es doch nur eine folgerichtige Entwickelung der völkerrechtlichen Gemeinschaft, wenn von den dazu befähigten Staaten wenigstens die Zulassung der Unterrichtsbedürftigen aus solchen kleineren Ländern, etwa gegen eine billige Entschädigung, als eine förmliche Pflicht erkannt wird. Nur durch eine solche Hülfe kann ja eine wichtige Lebensaufgabe erreicht werden. Es wäre sogar keine übermässige also unzulässige Beschränkung der Souveränität, wenn dem unterstützungsbedürftigen Staate, auf dessen Verlangen, die Befugniss eingeräumt würde, den Anstalten des grossen Nachbars auf seine Kosten solche Lehrer beizufügen, oder sonstige, die Hauptanstalt nicht störende, Einrichtungen zu treffen, welche ihm zur vollständigen Ausbildung seiner Angehörigen nothwendig erscheinen möchten. — Aber nicht bloss kleine Staaten sind in der Lage, eine Förderung ihrer geistigen Entwickelung von begünstigten Nachbarn erbitten zu müssen; sondern es gibt auch Fälle, in welchen selbst die mächtigsten Staaten eine

Staaten zur Verabredung gleichmässiger gesundheitspolizeilicher Vorkehrungen gegen die Pest. Leider sind freilich die Beschlüsse der Abgeordneten nicht zur Ausführung gekommen.

internationale Hülfe zu solchen Zwecken in Anspruch zu nehmen haben. Diess ist namentlich der Fall hinsichtlich der Verhinderung des Nachdruckes. Es ist hier nicht der Ort, die Gründe und Gegengründe für diese Maassregel zu erörtern, und deren Billigkeit, so wie die nachhaltige günstige Einwirkung auf das Schriftenthum eines Volkes zu zeigen; allein angenommen, dass ein Staat es für seine Aufgabe erachtet, seinen Schriftstellern und Buchhändlern einen gesicherteren Gewinn durch ein zeitweises Monopol des Verkaufes ihrer gemeinschaftlichen Erzeugnisse zu sichern: so ist es einleuchtend, dass diese Absicht nur zum geringen Theile erreicht wird, wenn ein Nachdruck in anderen Gebieten stattfinden kann. Theils wird eine Einschwärzung solcher im Auslande nachgedruckter Bücher schwerlich ganz verhindert werden können; theils und hauptsächlich aber dürfte der Nachdruck den grössten Theil des auswärtigen Marktes in Beschlag nehmen, damit aber dem Verfasser und Verleger unter Umständen sehr grosser Nachtheil zugehen. Es ist diess so einleuchtend, dass selbst schon jetzt, wo doch die Grundsätze über die völkerrechtliche Gemeinschaft noch keineswegs eine durchschlagende Anerkennung finden und noch weniger bereits immer Anwendung erfahren, über gemeinschaftliche Maassregeln gegen Nachdruck weit und breit Verträge abgeschlossen worden sind. Dass aber dieses nicht bloss aus dem Beweggrunde eigenen Vortheiles geschehen ist, sondern in der Anerkennung einer Verpflichtung zur Hülfe bei einem ehrenwerthen Zwecke fremder Staaten, zeigt am besten der Umstand, dass sich auch solche Staaten zu der Beschützung fremder Autoren und ihrer Stellvertreter verstanden haben, welche für sich Nachdruck wenig zu fürchten hatten und in deren Gebiet sogar bisher ein gewinnreiches Gewerbe mit der Ausbeutung fremder Verdienste und Unternehmungen betrieben worden war. Es mag sein, dass eine genauere Untersuchung dieser Verträge einzelne Missgriffe und Vernachlässigungen gerechtfertigter Forderungen nachweist; und es wird vielleicht eine sachliche Umgestaltung derselben mit der Zeit eintreten: immerhin sind sie dankenswerth, namentlich weil die Bereitwilligkeit zur Ergänzung fremdherrlicher Gesetzgebung einen erfreulichen Fortschritt internationaler Gesittigung und eine allmähliche Verbreitung der Grundsätze über Gemeinschaft beweist.

e) Die Entwickelung der Gewerbe aus der Enge der mittelalterlichen Zünfte und des handwerksmässigen Betriebes hat theils Forderungen derselben hervorgerufen, deren vollständige Befriedigung die Kräfte des einzelnen Staates übersteigt, theils organisatorische Maassregeln wünschenswerth gemacht, deren Wirksamkeit von einer möglichst grossen Ausdehnung ihres Gültigkeitsgebietes abhängt. Zu den erstern gehört namentlich Schutz der Erfindungen durch Patente; in der andern Beziehung machen sich z. B. übereinstimmende Feststellungen über Kinderarbeit, über die Dauer der

täglichen Arbeitszeit in Fabriken u. s. w. bemerklich. Es ist leicht einzusehen, dass auch die zweckmässigste Gesetzgebung über diese Punkte zu einem guten Theile, vielleicht sogar der Hauptsache nach, wirkungslos bleibt, wenn in anderen Ländern, deren Gewerbthätigkeit eine mitwerbende ist, verschiedene Grundsätze gelten. Ein grosser Theil des Vortheiles einer Patentirung geht verloren, wenn die diesseits geschützte Erfindung anderwärts frei benützt werden darf; und wenn die aus Menschlichkeitsrücksichten eingeführten Beschränkungen übermässiger Arbeit in einem mitwerbenden Lande nicht gelten, somit die gleichartigen Waaren hier wohlfeiler geliefert werden können, so hört entweder die ganze Art von Thätigkeit diesseits auf, oder es muss die beabsichtigte Wohlthat unausgeführt bleiben. Zunächst freilich ist auf eine internationale Gleichstellung solcher Gesetzgebungen noch wenig zu rechnen, weil die Ansichten über die theoretische Richtigkeit und die praktische Ausführbarkeit der einschlagenden Maassregeln noch zu weit auseinandergehen, und natürlich kein Staat sich dazu verstehen wird, ihm auch in der That nicht zugemuthet werden kann, solche Einrichtungen zu treffen, von deren Nothwendigkeit, vielleicht selbst Möglichkeit, er nicht überzeugt ist. Ein Tadel wegen Unterlassung ist folglich zur Zeit noch nicht an der Stelle. Wird sich jedoch einmal, wie doch ohne Zweifel zu erwarten steht, eine allgemein anerkannte Lehre ausgebildet haben, so tritt auch alsbald die Verpflichtung zu gemeinschaftlichem Handeln ein. Die Befolgung dieser Pflicht muss dann aber auch um so sicherer gefordert werden, weil nicht nur jeder einzelne Staat seinen wirthschaftlichen Vortheil dabei finden wird, sondern einer der hässlichsten Flecken unserer Gesittigung und eines der grössten Hindernisse einer freieren Ausbildung des Menschengeschlechtes nur auf solche Weise beseitigt werden kann.

f) Es lässt sich nicht leugnen, dass das internationale Verfahren in Beziehung auf den Handel der Völker noch grosse innere Widersprüche zeigt, und dass selbst mancher Rest geselliger und volkswirthschaftlicher Barbarei in voller Wirksamkeit ist. Auf der einen Seite sucht man noch gar häufig blos aus Missgunst und aus Furcht vor kräftiger Mitwerbung die natürlichen Handelsvortheile anderer Völker zu durchkreuzen und sich Theile des Verkehres gegen die Natur der Verhältnisse durch gewaltsame Maassregeln aller Art zuzuwenden, so dass die Handelspolitik auch der gesittigsten Völker von diesem Standpunkte aus sich mehr als ein Krieg Aller gegen Alle, denn als eine gegenseitige Förderung zu gemeinsamem Vortheile ausnimmt; auf der andern Seite aber ist man gerne bereit, die grossen Vorbedingungen des Handels, nämlich Verbesserung der Verbindungswege und der Mittheilungsmittel, möglichst zu fördern, auch in solchen Beziehungen und Richtungen, in welchen der eigene Vortheil wenigstens nicht überwiegend ist. Zeuge dessen sind die zahlreichen Verträge oder sonstigen

Zugeständnisse, welche hinsichtlich der Fortführung fremder Eisenbahnen oder Telegraphenlinien über diesseitiges Gebiet bestehen; die Uebereinkünfte über leichte gegenseitige Benützung der Schienenwege u. s. f.; die Postverträge, durch welche auch dem auswärtigen Briefwechsel Schnelligkeit und Wohlfeilheit der Beförderung zugewendet wird; die Verabredungen, durch welche die Dampfschifffahrt mehr und mehr zu einem die ganze gesittigte Welt umfassenden Netze ausgebildet wird. Hier ist denn offenbar Doppeltes zu verlangen. — Da, wo der Grundsatz allgemein menschlichen Zusammenwirkens noch nicht Platz gegriffen hat, vielmehr zum mindesten starre Festhaltung der Souveränität, wo nicht gar rohe Feindseligkeit, obwaltet, ist natürlich vor Allem die unrichtige Auffassung der internationalen Beziehungen im Handel zu bekämpfen und durch einen gegenseitigen freieren Verkehr zu ersetzen. Richtigere Einsicht in das Wesen der Volkswirthschaft und in die Mittel zur Reichthumerwerbung wird allmählig lehren, was für jedes Volk naturgemässester Gegenstand des Handels ist, welche bisher anfrechterhaltene Schranken und Bevorrechtungen im eigenen Interesse niedergerissen werden müssen, welche Uebergangszustände etwa nöthig sind; und auf dieses bessere Verständniss dessen, was Allen frommt, können dann auch freiere internationale Maassregeln gegründet werden, seien es nun Verträge, seien es sogar einseitige Maassregeln. Kurz, hier ist ein freieres und den menschlichen Zwecken wahrhaft entsprechendes Völkerrecht auf die Nationalökonomie zu bauen; aber allerdings auch vor einem entschiedenen Siege der letzteren nicht zu erwarten. Ja, selbst nicht einmal zu versuchen; indem keinem Staate zugemuthet werden kann, bestehende Einrichtungen, in welchen ein Theil der Bevölkerung bisher Schutz und Förderung gesehen hat, und aus welchen jeden Falles eine weite und tief gehende Verzweigung von Interessen hervorgegangen ist, zu zerstören, ehe die ihnen entgegengesetzte Ansicht vollständig als wahr erwiesen und auch von der öffentlichen Meinung anerkannt worden ist. Zu blossen Versuchen ohne Ueberzeugung sind diese Dinge zu mächtig und zu einflussreich. Aber wenn unablässige Geistesarbeit in der Lehre von der Beherrschung der Naturkräfte durch den Menschen zu richtigen Regeln (vielleicht auch zu eben so richtigen Ausnahmen in bestimmten Fällen) geführt haben wird: dann kann, muss und wird der Freihandel zuerst auch von dem philosophischen Völkerrechte als Grundsatz gefordert und im Einzelnen formulirt, sodann im praktischen internationalen Rechte ins wirkliche Leben eingeführt werden, dadurch aber die Völkergemeinschaft eine höchst bedeutende Ausdehnung gewinnen. — In jenen Beziehungen des Verkehrslebens dagegen, in welchen schon itzt Nachdenken und Erfahrung den gegenseitigen Nutzen der Hülfe und freien Gebahrung gelehrt haben, ist natürlich bei dem Errungenen zu beharren und dasselbe weiter zu führen.

Allerdings stehen die im Vorstehenden geschilderten Hülfen noch vereinzelt, und es wird nicht immer nach klar erkannten und richtigen Grundsätzen verfahren; zuweilen stört selbst noch ein greller Misston selbstsüchtiger Souveränität; allein es wird auch bei dem itzigen Zustande sein Bewenden nicht haben. Dass noch Weiteres geschehen muss, ist Jedem klar, und dass es geschehen wird, darf mit Bestimmtheit gehofft werden. Die bereits bewilligten Unterstützungen sind doch immer Zeichen, dass die Staaten begonnen haben, ihre gegenseitigen Verhältnisse freisinniger aufzufassen, und dass sie den Forderungen der internationalen Gemeinschaft mehr und mehr Rechnung tragen. Die Geschichte des Völkerrechtes zeigt, nicht gerade zur Ehre der Menschheit, dass die Vorschritte zu vernünftiger Gesittigung in den Verhältnissen der gleichzeitigen Völker nur sehr langsam sich entfalten. Man darf sich daher nicht von Ungeduld übermannen lassen. Wenn auch noch sehr Vieles zu thun ist und nicht selten keinerlei Anstalten zu Verbesserungen sichtbar werden wollen: so ist doch Aussicht auf ein allmähliges Zusammenschliessen der jetzt nur ausnahmsweise bestehenden Ergebnisse der Gesittigung zu einem Ganzen. Das lebende Geschlecht wird es freilich nicht schauen, und das nächste schwerlich in seiner Vollendung; genug, dass diese überhaupt zu erwarten ist.

II. Förderung gesellschaftlicher Zwecke durch andere Staaten.

Der Grund, warum dieses ganze Verhältniss bis jetzt in der wissenschaftlichen Bearbeitung des Völkerrechtes gänzlich unberücksichtigt geblieben ist, wurde oben bereits angedeutet. Man kann in der That keinen ernsten Vorwurf darüber machen. So lange selbst die Wissenschaft des inneren Staatslebens das Bedürfniss nicht hatte, die Erscheinungen auf dem gesellschaftlichen Gebiete zu erforschen und zurechtzulegen; so lange sie das Wesen und die Berechtigung der einzelnen gesellschaftlichen Kreise nicht feststellte, überhaupt ihr Dasein gar nicht beachtete: war es dem Völkerrechte sehr zu verzeihen, dass ihm die allerdings auch auf seinem Gebiete theilweise bestehende Aufgabe entging. Doppelt begreiflich aber ist es, dass namentlich die internationale Förderung fremdländischer gesellschaftlicher Kreise kein bewusster Gegenstand der Lehre oder des Lebens war, da ja diese ganze Seite des Völkerverhältnisses überhaupt und nach allen Richtungen im Unklaren lag. — Nun aber ist doch die Zeit gekommen, sich mit dieser Lücke zu beschäftigen; und wenn auch, wie natürlich, die ersten Anfänge der neuen Lehre nur sehr lückenhaft und vielleicht zum Theile selbst unrichtig ausfallen sollten, so muss doch das jetzt Mögliche versucht werden, und besteht wohl ein Anspruch auf eine billige Beurtheilung der Leistung.

Irren wir uns nicht, so sind hauptsächlich zwei Gegenstände zu erörtern; nämlich die Verpflichtung eines Staates, die in andern Staaten bestehenden gesellschaftlichen Kreise überhaupt anzuerkennen und sie als

berechtigte Existenzen zu behandeln; sodann aber die **Förderung** vernünftiger und erlaubter Zwecke solcher Kreise, falls ein Bedürfniss dazu vorliegt.

Die Berechtigung der gesellschaftlichen Kreise zur **Anerkennung** von Seiten fremder Staaten hat Analogie, aber freilich auch nur Analogie, mit der Lehre von der Anerkennung eines ganzen Staates durch die übrigen Staaten. So wie zwar ein Staat an und für sich zu seiner Entstehung und zur Feststellung seiner Zwecke und der denselben entsprechenden Einrichtung der Erlaubniss anderer Staaten nicht bedarf, er jedoch von diesen als gleichberechtigte Persönlichkeit nur dann anerkannt und behandelt wird, wenn er gewisse Bedingungen, z. B. hinsichtlich der rechtlichen Lösung früherer Verhältnisse, erfüllt hat: so hat auch ein gesellschaftlicher Kreis zu seinem Entstehen und rechtlichen fortgesetzten Dasein sicherlich die Genehmigung fremder Staaten nicht nöthig, wird aber doch keineswegs ohne alle weitere Untersuchung und auf sein erstes Auftreten und Verlangen hin von fremden Regierungen als eine berechtigte moralische Person angesehen. Fremde Staaten haben natürlich, so lange die in auswärtigem Gebiete etwa bestehenden gesellschaftlichen Kreise in keine Berührung mit ihnen kommen und keine Forderungen an sie stellen, weder ein Interesse noch ein Recht sich um deren thatsächliches oder rechtliches Vorhandensein zu bekümmern. Diess ist zunächst Sache der eigenen Staatsgewalt. Anders aber, wenn eine Berührung mit der ausserstaatlichen Welt eintritt. Soll ein fremder Staat die Verpflichtung haben, eine solche angeblich bestehende moralische Person zum Genusse von Rechten zuzulassen oder gar ihre Hülfsforderungen zu erfüllen, so muss ihm einmal die Ueberzeugung gegeben werden, dass überhaupt der fragliche Verein nach den Gesetzen und Verhältnissen des Heimathlandes zu Recht besteht; zweitens aber wird er sich darüber zu entscheiden haben, ob er nach seinen eigenen Grundsätzen eine solche Verbindung als erlaubt und wünschenswerth betrachten kann.

Der Beweis, dass die völkerrechtliche Stellung eines gesellschaftlichen Kreises zunächst bedingt ist durch die einheimische Gesetzgebung und deren thatsächliche Handhabung, ist leicht zu führen. Ein Verein, welcher schon in dem eigenen Vaterlande keine rechtliche Existenz hat, besteht von vorne herein für fremde Staaten nicht. Diese mögen etwa anerkennen, dass eine Mehrzahl von Personen ein gemeinschaftliches Interesse haben; sie mögen selbst innerhalb ihrer Gränzen, wenn ihnen der Fall danach angethan scheint, dieses Interesse fördern, als das der einzelnen Betheiligten; sie können ferner unzweifelhaft, wenn ein ähnliches bleibendes und gemeinschaftliches Interesse bei einem Theile ihrer Unterthanen besteht, einen förmlichen und organisirten Verein derselben im eigenen Lande anerkennen: allein fremde Zustände können sie nicht anders auffassen als so, wie diese zu Hause thatsächlich sind. Dabei ist es, indem die Thatsache des Bestehens oder Nichtbestehens

entscheidet, ganz gleichgültig, ob einem gesellschaftlichen Kreise die Anerkennung und Organisation ausdrücklich von der heimischen Staatsgewalt versagt wurde oder ob nur zufällig nichts besteht. Eine Handlungsweise, durch welche man einen im Heimathlande nicht anerkannten Verein diesseits als eine moralische Person erklärte, wäre eine offenbare Verletzung der Souveränität des anderen Staates, indem diesem gegen seinen Willen und in seinem Gebiete eine Ordnung innerer Verhältnisse aufgedrungen, an seiner Stelle eine ihm allein zustehende Maassregel ergriffen würde. Und ebenso kann es keinerlei Unterschied machen, ob die Nichtanerkennung im eigenen Lande an und für sich zu billigen ist oder nicht; oder ob etwa ein formlos und nnanerkannt gebliebener gesellschaftlicher Kreis für menschliche Zwecke oder in politischer Beziehung eine besondere Bedeutung hat [1]).

Mit der Anerkennung eines gesellschaftlichen Vereines im eigenen Lande ist aber natürlich über die Verpflichtung fremder Staaten zur Anerkennung oder gar Förderung noch keineswegs entschieden. Es ist nämlich gar wohl möglich, dass die verschiedenen Staaten in Beziehung auf die Zulassbarkeit einer bestimmten socialen Gestaltnng ganz abweichender Ansicht sind, und es mag sich sogar begeben, dass ein gesellschaftlicher Verein, welcher in dem einen Lande nicht nnr anerkannt und formell ausgebildet ist, sondern sogar als höchst wichtig und erspriesslich betrachtet wird, einem andern Staate als völlig nnzulässig erscheint, vielleicht von ihm sogar mit Feuer und Schwert verfolgt wird. Offenbar hat nnn aber ein Staat, welcher einen gesellschaftlichen Kreis in seiner Mitte nicht dulden zu können glaubt, keine Verpflich-

1) Fälle, in welchen gesellschaftliche Vereine im Auslande keine Förderung finden können, weil sie im eigenen Vaterlande nicht organisirt nnd nicht anerkannt sind, lassen sich leicht denken nnd sind anch in der Wirklichkeit nicht selten. — Wenn z. B. in einem Staate eine einzige Religion gesetzlich erlaubt, somit anch nur eine einzige Kirche thatsächlich und rechtlich vorhanden ist, dabei aber doch eine Anzahl von Unterthanen sich vereinzelt und ohne äussern Organismus zu abweichenden Religionen bekennt: so steht es fremden Staaten nicht zu, die in solcher Weise Uebereinstimmenden als eine Kirche zu behandeln. Man mag sie, falls sie das Ausland besnchen, dort nach Belieben als Einzelne in die entsprechenden Landeskirchen zulassen; es kann denselben etwa anch als Einzelnen im eigenen Vaterlande Theilnahme bezeugt werden: allein eine öffentliche Einrichtung, welche der heimathliche Staat nicht nur nicht kennt sondern sogar verbietet, darf von andern Staaten nicht als zu Recht bestehend behandelt werden. Ob diese fremden Staaten sich selbst zu einer solchen Religion, ganz oder theilweise, bekennen, macht dabei keinen Unterschied. Dieselben haben wohl das Recht, sich für ihre Glaubensbrüder bei einer fremden Regierung bittend zu verwenden und etwa auf Anerkennung ihrer Kirche hinzuwirken: allein die nicht bestehende dürfen sie nicht an der Stelle der zuständigen Gewalt errichten. — Ein anderer denkbarer Fall ist, dass der Staat A den grossen Grundbesitz seines Landes als einen eigenen gesellschaftlichen Kreis anerkennt, organisirt, mit Vorrechten versehen hat, im Staate B dagegen nichts dieser Art besteht. Wenn nun der Staat A die grossen Grundbesitzer von B, gleichgültig bei welcher Gelegenheit und in welcher Beziehung, ebenfalls als einen eigenen, rechtlich ausgesonderten Stand behandelte: so würde er sich gegen die Souveränität des ihm Gleichstehenden verstossen. — Wenn die Gewerbegesetzgebung eines Staates ausgesonderte, mit eigenen Rechten und Organen versehene Verbindungen gewisser Gattungen von Gewerbenden nicht kennt und gestattet, so kann auch ein fremder Staat Personen dieser Art in ihrem Vaterlande nicht als moralische Personen anerkennen und sich mit ihnen als solchen in Beziehungen setzen.

tung denselben sich gefallen zu lassen, wenn und soweit eine fremde Regierung ihn in ihrem Bereiche gestattet, und dieser darauf hin sein Dasein und seine Zwecke geltend machen will. So ist z. B. eine Kirche, welche in einem bestimmten Lande unbedingt verboten ist, nicht berechtigt, sich in diesem Lande als erlaubt und als juristische Person zu betragen, weil sie in einem andern Staate anerkannt ist. Oder es kann der Adel eines fremdem Landes sich nicht als privilegirten Stand in einem Staate benehmen und von diesem die Anerkennung als solchen verlangen, weil er in seinem Vaterlande als solcher berechtigt ist. Es ist allerdings möglich, dass eine solche Nichtanerkennung der gesellschaftlichen Kreise eines anderen Staates zu verdriesslichen Verwickelungen mit diesem letzteren führt, wenn er sich der von ihm gebilligten Gestaltung und Interessen annimmt; allein das abstracte Recht der Anerkennung oder Nichtanerkennung kann kein Gegenstand eines Streites sein.

Wird nun aber ein gesellschaftlicher Kreis eines fremden Staates als berechtigte moralische Person betrachtet, so ist nun die zweite Frage, nämlich die über Verpflichtung zu Unterstützung ihrer Zwecke, zu erörtern.

Ueber die Vorfrage, ob es überhaupt Aufgabe eines Staates sei, Lebenszwecke zu fördern, welche nicht die eines gesammten souveränen Staates, sondern nur die einer grösseren Anzahl von Bestandtheilen eines solchen seien, mit anderen Worten, ob ein fremder Staat überhaupt in der Lage sei, einen ausländischen gesellschaftlichen Kreis fördern zu sollen, ist bereits oben, S. 597, entschieden worden, und zwar bejahend. Es ist eine der Anfgaben, welche zur Entwickelung der menschlichen Lebenszwecke gestellt sind. Es fragt sich also nun bloss, welche gesellschaftliche Kreise erfahrungsgemäss Gegenstand solcher internationaler Verhältnisse sein können, und was sie etwa zur Förderung ihrer Interessen von auswärtigen Staaten verlangen mögen.

Organisirte gesellschaftliche Vereine, welche unbedingt in allen Staaten bestehen und als zulässig anerkannt werden, sind wohl nur die Kirchen und die Gemeinden. Allerdings in manchen Staaten vorhanden, dagegen aber in anderen, soweit ihre eigenen Angelegenheiten in Frage stehen, beseitigt, sind Zünfte und ähnliche Organismen der Gewerbethätigkeit; ferner Adelsvereine, z. B. Ritterschaften. Die für das gesittigte und selbst für das staatliche Leben unzweifelhaft sehr wichtigen gesellschaftlichen Kreise des grösseren und des kleineren Grundbesitzes, des Grossgewerbes, der höheren Bildung sind gewöhnlich nicht förmlich organisirt und kommen daher hier nicht weiter in Betracht; wobei aber natürlich nicht ausgesprochen ist, dass bei einem etwaigen Bestande eines gesellschaftlichen Organismus dieser, oder noch anderer, Art auch im Auslande, Verhältnisse entstehen können.

Es ist unthunlich, alle Fälle zum Voraus aufzuzählen, in welchen

möglicherweise eine Kirche von einem fremden Staate Unterstützung ihrer Zwecke verlangen kann. In der Regel werden die Leistungen der innerhalb des eigenen Staates lebenden Glaubensgenossen und die von diesem Staate zu erlangenden Unterstützungen zu Erreichung der Zwecke einer gemeinsamen Gottesverehrung ausreichen; manche Kirchen sind sogar ganz wesentlich bloss Landeskirchen und schliessen sich mit den Grenzen des Staates vollständig ab. Dennoch sind Fälle nothwendiger Hülfe von Seiten eines auswärtigen Staates gar wohl denkbar. Vielleicht liegen z. B. im Gebiete desselben heilige Orte, zu welchen die Gläubigen zu pilgern pflegen. Ein besonderer Schutz solcher Orte, eine ungestörte Reise zu denselben, vielleicht Begünstigung der daselbst vorzunehmenden religiösen Handlungen, Gestattung von Einrichtungen, welche mit dem Glauben der Fremden enge verbunden sind, wie z. B. Hospitäler, Klöster u. dgl., mögen nun dem betreffenden Staate unzweifelhaft angemuthet werden, auch wenn er unter seinen eigenen Unterthanen gar keine Anhänger dieser Kirche zählt. Nur versteht es sich von selbst, dass keine Handlungen vorgenommen werden dürfen, welche er seinen eigenen Bürgern in ihren Kirchen oder überhaupt nach den Landesgesetzen nicht gestattet. In andern Fällen mag eine Kirche vielleicht ein Interesse dabei haben, eine Bildungsanstalt an einem bestimmten Orte eines fremden Gebietes zu besitzen, (etwa weil hier bereits für einheimische Bedürfnisse der gleichen Kirche Vorkehrungen getroffen sind, oder weil hier der Mittelpunkt des geistigen Lebens ist, bestimmte Kenntnisse und Uebungen am besten hier erworben werden.) Die Gestattung einer solchen Anlage, die Verleihung der zu ihrem Bestande und Gedeihen nothwendigen Rechte, ihre Beschützung in Nothfällen kann unzweifelhaft als Förderung erlaubter Zwecke verlangt werden. Oder aber mag eine Kirche zur Bestreitung ausserordentlicher Ausgaben besondere Sammlungen unter ihren Angehörigen vornehmen. Ein Verbot, die im diesseitigen Gebiete wohnenden Glaubensgenossen um freiwillige Beisteuer anzugehen und die hierzu nothwendigen Einrichtungen zu treffen, liesse sich, wenigstens in allen jenen Fällen, in welchen solches einheimischen Kirchen nach den Landesgesetzen gestattet wäre, mit der Pflicht der Völkergemeinschaft nicht vereinigen.

Gemeinden haben ihrem innersten Wesen nach ein rein örtliches Leben und selbst in dem eigenen Staate sind sie selten in dem Falle, ausserhalb ihrer Gemarkung Ansprüche zu machen. Auch bleibt es natürlich ganz innere Angelegenheit, ob etwa ausnahmsweise einer Gemeinde, welche entweder als ein Mittelpunkt des ganzen staatlichen Lebens über die rein lokalen Zwecke hinaus kostspielige Vorkehrungen zu treffen hat, oder welche zu arm ist, auch nur die nothwendigsten Bedürfnisse des örtlichen Zusammenlebens aufzubringen, eine Unterstützung aus allgemeinen Staatsmitteln zu gewähren ist. Dennoch kann es sich ereignen, dass eine Gemeinde auch in

einem fremden Gebiete Interessen oder Rechte zu verfolgen hat, z. B. weil sie daselbst Eigenthum besitzt, oder in einen Rechtsstreit verwickelt ist. Mit Fug wird sie in solchem Falle von dem fremden Staate verlangen können, nicht nur, dass er sie überhaupt als moralische Person anerkennen und handeln lässt, sondern dass er auch die ihr nach den vaterländischen Gesetzen zustehenden Vertreter als solche anerkennt und deren Befugnisse nicht beanstandet, selbst wenn den eigenen Gemeinden solche Formen unbekannt wären oder diese bei Handhabung ähnlicher Rechtsverhältnisse an andere Bedingnisse gebunden wären. — Und was hier von Gemeinden gesagt ist, gilt auch von etwa bestehenden anderweitigen örtlichen Corporationen, z. B. Armenverwaltungen, Bezirkscorporationen u. dgl.

Anders verhält es sich wohl mit Forderungen, welche ein organisirter Adelsverein an einen fremden Staat, welcher eine solche Einrichtung nicht kennt, vielleicht sogar unbedingte Gleichheit Aller vor dem Gesetze als verfassungsmässigen Grundsatz aufstellt, zur Begünstigung seiner Zwecke richten möchte. Zwar kann darüber kein Zweifel sein, dass Rechtsverhältnisse, welche unter der Herrschaft des vaterländischen Gesetzes gültig zu Stande gekommen sind, auch anderwärts anzuerkennen und erforderlichen Falles aufrecht zu erhalten sind, wenn sie in ihren Folgen über die Grenzen hinausreichen; z. B. also ungleiche Erbtheilung unter Kindern, die rechtlichen Folgen einer Missheirath, Heimfall eines Lehens u. s. w. Diese Zustände sind formell gültiges Recht, und ob sie unter anderer Gesetzgebung sowie überhaupt unter anderen Verhältnissen ebenfalls zu Stande gekommen wären, macht in Beziehung auf ihre Anerkennung keinen Unterschied. Wenn aber der Fall so läge, dass schon zur Herstellung eines solchen fremdartigen Verhältnisses die Hülfe des auswärtigen Staates in Anspruch genommen werden müsste, vielleicht sogar zum Nachtheile eigener Unterthanen desselben, so würde er mit Recht sich einem solchen Ansinnen entziehen. Seine eigenen Einrichtungen zu stören und auf Aufforderung Fremder, Grundgesetze in seinem Innern und gegenüber von seinen Bürgern zu verletzen, ist er nicht schuldig, ja nicht einmal berechtigt.

Aehnlicherweise würde es sich verhalten bei Forderungen von Zünften in einem auswärtigen Lande, welches allgemeine Gewerbefreiheit geniesst. Soweit die Anerkennung einer Zunft als berechtigte Persönlichkeit oder die Gültigkeit einer von ihr im Vaterlande gesetzlich vorgenommenen Handlung in Frage steht, hat auch der fremde Staat Schutz und Hülfe zu gewähren. Aber wenn auf der Grundlage einer solchen Organisation eine Beschränkung des freien Gewerbes im Auslande verlangt würde, so könnte diesem Ansinnen keine Folge gegeben werden. Ein Beispiel mag dieses deutlicher machen. Wenn einem Vertrage zwischen zwei Staaten gegenseitiger Besuch der Märkte Denjenigen, aber auch nur Denjenigen, eingeräumt wäre, welche nach den Gesetzen ihrer Heimath das Recht selbstständigen Gewerbbetriebes haben,

nun aber in dem einen der vertragenden Staaten Gewerbefreiheit, in dem anderen dagegen strenge Zünftigkeit bestünde: so müsste auch der erstere diejenigen Bürger des fremden Staates von seinen Märkten zurückweisen, welche das Meisterrecht nicht besitzen, obgleich er von seinen eigenen Unterthanen die Erfüllung einer ähnlichen Bedingung nicht verlangte. Wenn dagegen eine Zunft von der fremden Regierung forderte, dass sie ihr angehörige Arbeiter während eines vorübergehenden Aufenthaltes im Gebiete derselben zur Einhaltung der heimischen Zunftregeln anhalten möge, so könnte Solches nur zurückgewiesen werden.

III. Förderung der Zwecke Einzelner.

Tausendfach kommen die einzelnen Angehörigen eines gesittigten Volkes in die Lage, fremde Gebiete zu betreten und in demselben Zwecke zu verfolgen. Je geistig regsamer und gewerbthätiger ein Volk ist, in desto grösserem Maasse stellt sich das Bedürfniss ein, auch ausserhalb der eigenen Grenzen vernünftige Lebenszwecke zu verfolgen. Ausserdem bringt die Verschiedenheit der Himmelsstriche, der natürlichen Erzeugnisse, der zu Tage tretenden Naturkräfte die verschiedenartigsten Bedürfnisse einer Ortsveränderung und der Benützung fremder Zustände mit sich. Gesundheit; Erwerbung von Kenntnissen; Handel und Gewerbe; Verfolgung von Rechtsangelegenheiten oder sonstigen persönlichen Interessen; Besuch bei Freunden; blosse Durchreise nach weiterhin liegenden Ländern u. s. w. können Gründe der Betretung eines fremden Landes und eines kürzeren oder ausgedehnteren Aufenthaltes in demselben sein.

Unter diesen Umständen muss es für einen förmlich barbarischen Grundsatz erklärt werden, wenn auf die Grundlage der absoluten Souveränität hin jedem Staate das unbedingte Recht zugesprochen werden will, Fremde nach Belieben zuzulassen oder auszuschliessen. Die Abtheilung der Erdoberfläche in verschiedene Staatsgebiete ist allerdings nothwendig, theils wegen des Bedürfnisses eines engeren Zusammenlebens nach Bildungseinheit oder Nationalität, theils wegen der Unmöglichkeit, die Angelegenheiten des gesammten Menschengeschlechtes von einem einzigen Mittelpunkte aus zu regeln. Diese Abtheilung in mehrere Staaten hat denn natürlich auch vielfache rechtliche Folgen für die einem solchen bestimmten Organismus Angehörigen, so wie für die ihm Fremden. Es unterliegt z. B. die Pflicht der ersteren, die nöthigen Mittel für die Staatsgewalt aufzubringen, ihr Gehorsam gegen die einheimischen Gesetze in allen und jeden Beziehungen, dagegen aber auch der Anspruch auf Rechtsschutz und auf ausreichende Förderung der Interessen keinem Zweifel. Ebenso ist klar, dass ein einem bestimmten Staate nicht Angehöriger keine Befugniss hat, auf eine bestimmte Ordnung oder Aenderung der Einrichtung desselben hinzuwirken, die Bekleidung von Aemtern in demselben in Anspruch zu nehmen, von dessen Gesetzen verbotene Handlungen vorzunehmen, weil sie ihm in dem vaterländischen Staate erlaubt sind; ja er kann einen

fremden Staat nicht nöthigen, ihn wider den eigenen Willen zum Unterthanen aufzunehmen oder auch nur ihm bleibenden Aufenthalt zu gestatten. Daneben besteht aber auch die natürliche Bestimmung des Menschen auf der Erde und sein Recht, so wie seine Pflicht, derselben zu leben. Es können also auch die künstlich gezogenen Striche auf der Landkarte kein grundsätzliches Hinderniss sein, die von dem Schöpfer der Weltordnung gestellte Aufgabe des Daseins zu erreichen. Es muss vielmehr der Satz aufgestellt werden, dass jedem menschlichen Individuum, als Regel, das Recht zusteht, an und für sich vernünftige also erlaubte Lebenszwecke überall zu verfolgen, wo er die geeigneten Mittel hierzu zu finden glaubt, zu dem Ende aber namentlich auch die Gebiete fremder Staaten zu betreten und sich die seinen Zwecken entsprechende Zeit hindurch daselbst aufzuhalten. Eine Zurückweisung oder unfreiwillige Wiederentfernung kann dem betreffenden Staate nur dann zustehen, wenn er selbst oder seine Angehörigen unter der Anwesenheit des Fremden und unter seinem Gebahren leiden, namentlich also, wenn entweder die Zwecke oder die für sie gewählten Mittel des Ausländers unvernünftig und unerlaubt sind, oder wenn dieser schon durch seine blosse Persönlichkeit im Widerspruche mit gesetzlich bestehenden Einrichtungen ist, oder zureichender Grund zu der Annahme besteht, dass er die gesetzliche Ordnung stören und der Verfolgung der eigenen Zwecke des Staates Hindernisse bereiten werde. Bei der vielfachen Verschlungenheit der Verhältnisse mögen solche zureichende Gründe in verschiedenen Formen und Voraussetzungen eintreten; jeden Falles aber steht fest, dass keine Willkür stattfinden darf, noch eine neidische Verkümmerung fremden Vortheiles. Eine unmittelbare Folge hiervon aber ist, dass ein Staat, welcher sich vollkommen abschliesst gegen alle Fremden und diesen regelmässig den Zutritt verweigert auch bei völlig vernünftigen Zwecken eines Eintrittes, als ein Feind des ganzen Menschengeschlechtes zu betrachten ist und im Nothfalle mit Gewalt zur Aufhebung seiner Verkümmerung der natürlichen Lebenszwecke genöthigt werden darf[1]).

Was nun aber die Verhältnisse eines Individuums in einem fremden Lande im Einzelnen betrifft, so können diese wesentlich dreifacher Art sein:

---

1) Aus diesem Gesichtspuncte ist denn der von europäischen Mächten gegenüber von China, Japan und ähnlicher Weise abgeschlossenen asiatischen Reichen geltend gemachte Anspruch auf einen geregelten und den Bedürfnissen entsprechenden Verkehr an sich vollständig gerechtfertigt, und es kann sogar eine zwangsweise Durchbrechung der Schranken vertheidigt werden. Aber freilich muss mit derselben Bestimmtheit verlangt werden, dass die zum Verkehre zugelassenen Europäer und ihre Regierungen die Selbstständigkeit solcher Staaten und die eigenen Lebenszwecke ihrer Völker achten und unangetastet lassen. Sie haben das Recht, die in diesen Ländern vorhandenen Mittel zu Erreichung ihrer vernünftigen Aufgaben aufsuchen und dieselben in rechtlicher Weise erwerben zu dürfen; allein keineswegs das Recht, diese Gebiete sich anzueignen oder die ihren Bewohnern genügenden Lebensbestimmungen mit Gewalt zu ändern. Da nun die Erfahrung zeigt, dass diese letztere Pflicht keineswegs immer befolgt wird, so kann man auch den Bemühungen um Oeffnung der verschlossenen Reiche nur sehr bedingten Beifall geben.

entweder wieder zu Einzelnen; zu dortigen gesellschaftlichen Kreisen; oder endlich zum Staate selbst. In allen drei Beziehungen aber ist eine Förderung vernünftiger Zwecke durch den fremden Staat möglich.

1. Das Verhältniss des Einzelnen zum einzelnen Angehörigen eines fremden Staates bietet im Allgemeinen keine Eigenthümlicheiten dar. Ist es doch klar, dass der Fremde in allen Beziehungen, in welche er während seines Aufenthaltes mit den Landesangehörigen tritt, die Gesetze erfüllen muss, welche überhaupt für den betreffenden Fall angeordnet sind. Der Eingeborene ist nicht schuldig sich desshalb, weil er mit einem dem Staate nicht bleibend Angehörigen in Berührung kommt, einer anderen Ordnung zu unterwerfen, als der, welche für ihn Gültigkeit hat und in welcher er seine Bedürfnisse befriedigt findet; ja er hat sogar das Recht gar nicht, verbietende oder unbedingt gebietende Gesetze zu brechen, weil der ihm Gegenüberstehende ein Fremder ist. Es steht also mit Einem Worte der Fremde während seines Aufenthaltes in allen Beziehungen zu Einzelnen lediglich unter den allgemeinen Gesetzen des Staates. Hieraus folgt denn aber auch andererseits, dass der Staat die Verpflichtung hat, dem Fremden während der Dauer seines Aufenthaltes den gleichen Schutz der Gesetze angedeihen zu lassen wie den eigenen Unterthanen, und namentlich darauf zu halten, dass einem Ausländer bloss dieser Eigenschaft wegen kein Recht verweigert werde, welches dem Eingebornen unter gleichem Verhältnisse geschützt und zuerkannt wird. Falls dem Ausländer etwa in einer bestimmten Beziehung durch die Gesetze seines Vaterlandes eine diesseits nicht übliche Rechtsunfähigkeit anklebte oder er aus diesem Grunde eine bestimmte Rechtspflicht nicht erfüllen könnte, so wäre es allerdings Sache des Staates sich darüber zu entscheiden, ob er einen solchen nicht auf demselben Rechtsboden mit seinen Unterthanen Stehenden überhaupt zulassen wolle oder nicht. Im Falle der Zulassung müssten natürlich die Folgen der Rechtsverschiedenheit von dem getragen werden, welcher mit ihr in Berührung käme.

2. Noch sehr wenig untersucht ist überhaupt das Verhältniss, in welches ein Fremder zu gesellschaftlichen Kreisen seines vorübergehenden Aufenthaltes zu stehen kommt; am wenigsten die Frage, in wie ferne sich internationale Unterstützung in diesen Beziehungen verlangen lässt. Leicht möglich, dass eine von verschiedenen Gesichtspunkten ausgehende Durchdenkung zu mehr oder weniger bedeutenden Modificationen führen wird; zunächst scheinen denn nun aber nachstehende Sätze richtig zu sein: Wo ein gesellschaftlicher Kreis eine vom Staate ausgehende oder einen Bestand der Staatseinrichtung bildenden festen Organismus hat, kann ein Ausländer eine Aufnahme in denselben und eine Ausübung der Genossenschaftsbefugnisse nicht als ein Recht in Anspruch nehmen. Es ist lediglich Sache der Regierung, unter Umständen des mit Autonomie versehenen Kreises, darüber

zu entscheiden, ob und unter welchen Bedingungen eine Aufnahme freiwillig zugegeben werden will. Allerdings ist ihm zur Verfolgung seiner Zwecke der Eintritt in das Land und Aufenthalt in demselben gestattet; allein in den Staatsverband wird er durch diese Zulassung keineswegs aufgenommen, und er hat also auch nicht das Recht, sich einem wesentlichen Theile des Staatsorganismus gegen den Willen der zuständigen Gewalten einzuverleiben. Sollte hierdurch etwa die Verfolgung seiner subjektiven Zwecke Noth leiden, so kann diess kein Grund zur Beeinträchtigung fremder Rechte oder der Anmassung nicht gebührender Eigenschaften sein. Der Grundsatz einer internationalen Gemeinschaft fordert allerdings Zulassung von Fremden und Einwilligung zur Verfolgung ihrer erlaubten Zwecke; allein diese Pflicht geht nicht bis zur Aufgebung der eigenen Rechte. Hier bleibt also dem Ausländer nur die Wahl, entweder einen solchen Staat zu meiden und einen anderen seinen Absichten günstigeren Aufenthalt zu suchen, oder aber sich um völlige Aufnahme in den Staatsverband zu bewerben. Doch ist hierbei eine wichtige Ausnahme nicht zu vergessen. Es gibt nämlich organisirte gesellschaftliche Kreise, welche schon ihrem Wesen nach über die Grenzen eines einzelnen Landes hinausreichen; so z. B. manche Kirchen. In einem solchen Falle ist dann unzweifelhaft ein Fremder, welcher schon in seinem Vaterlande dem Vereine angehörte, von selbst Mitglied desselben während seines Aufenthaltes, und es ist weder von einer beliebigen Aufnahme oder Zurückweisung, noch von eigenthümlichen Beziehungen irgend die Rede. — Ist dagegen ein gesellschaftlicher Kreis nicht förmlich organisirt und er somit nur die natürliche aber formlose Gruppirung der Betheiligten um ein gemeinschaftliches Interesse, so wird auch der Fremde, welcher dieses Interesse theilt, als ein Mitglied des Kreises während seines Aufenthaltes zu betrachten sein. Seine Zulassung im Lande begreift ja die Verfolgung erlaubter Interessen in sich, und aus dieser ergibt sich eben diese Genossenschaft von selbst. Hieraus folgt denn aber, dass wenn sich eine Veranlassung darbietet, bei welcher von einem Vereinsmitgliede ein Schutz oder eine Hülfe des Staates verlangt werden kann, diess auch von dem Fremden in Anspruch genommen werden kann [1]).

---

1) Beispiele förmlich organisirter gesellschaftlicher Kreise sind Zünfte, Ritterschaften, Gemeinden. Sie alle sind entweder vom Staate selbst organisirt oder ist wenigstens deren autonomer Organismus seiner Gesammtgestaltung eingefügt; in beiden Fällen jedoch ausschliesslich für die eigenen Staatsangehörigen, und zwar schon aus dem Grunde mangelnder Zuständigkeit über Fremde. Unzweifelhaft könnte es nun aber auch die Interessen eines Ausländers fördern, wenn er während seines Aufenthaltes im Lande, oder während der Dauer sonstiger Beziehungen zu demselben, in eine solche Genossenschaft aufgenommen würde. Ein Gewerbetreibender würde dadurch z. B. erst das Recht zur Arbeit erhalten oder wenigstens, wenn er etwa auch sonst schon hierzu Erlaubniss hätte, manche Vortheile bei der Ausübung seines Gewerbes. Ein fremder Adeliger könnte vielleicht als Mitglied der Ritterschaft Ansprüche auf Privilegien verschiedener Art machen, so hinsichtlich der Gerichtsbarkeit, gewisser Ehrenrechte u. s. w. Ein in einer Gemeinde sich längere Zeit aufhaltender Ausländer hätte wohl fast

3. Das Verhältniss eines Fremden zum **Staate** und zur Staatsgewalt kann ein vielfaches sein; und es ist auch dasjenige, welches schon bisher in der Wissenschaft und im Leben am meisten beachtet war.

a) Zunächst handelt es sich natürlich von der **Zulassung** über die Landesgränzen und von der Gestattung eines Aufenthaltes, so wie von den Bedingungen derselben. Dass die Zulassung Fremder als Regel und als allgemeines Recht verlangt werden muss, ist oben, S. 626, bereits bemerkt worden. Ist sie doch die nothwendige Bedingung der Verfolgung von Lebenszwecken im Auslande und somit die erste internationale Hülfe. Diess schliesst jedoch eine doppelte Befugniss jedes Staates in Beziehung auf einzelne anreisende Fremde nicht aus. Einmal hat der Staat das Recht, sich sichere Auskunft über die Persönlichkeit des Einzelnen zu verschaffen. Es wäre lächerlich, ihm streitig machen zu wollen, solche Individuen zurückzuweisen, von welchen nach ihrem bisherigen Leben oder gar nach bestimmter Kunde mit Wahrscheinlichkeit Verbrechen und Ordnungsstörungen zu erwarten stehen. Hier liegt die Pflicht, sich selbst und die einzelnen Angehörigen zu schützen, weit näher als die Aufgabe, die (hier nicht einmal sehr wahrscheinlichen) vernünftigen Zwecke Fremder zu fördern. Zweitens aber muss es dem Staate unverwehrt sein, die Verfolgung von Zwecken, welche mit den seinigen unvereinbar sind, zu verbieten, also einen darauf gerichteten Besuch eines Fremden abzuwenden. Wie bestimmt auch die Aufgabe vorliegt, die Lebens-

---

in allen Beziehungen, wie die Eingeborenen selbst, ein Interesse dabei, über die Einrichtungen des örtlichen Zusammenwohnens mitzureden. Dennoch ist, als Regel, von ihrer Zulassung zu solchen Genossenschaften nicht die Rede; und wenn es auch ausnahmsweise, entweder bei gewissen Voraussetzungen oder als besondere Begünstigung, geschehen sollte, so entsteht daraus kein Recht für Andere, für analoge Fälle, selbst nicht auf Nichtabänderung der betreffenden Gesetzgebung. Eine Zulassung fremder Fabrikanten giebt Handwerkern keinen Anspruch; eine Aufnahme ausländischer Gesellen in ein zünftiges Verhältniss berechtigt weder Lehrlinge noch Meister zu gleicher Stellung; es mag ein Fremder in die Ritterschaft zugelassen werden zum Zwecke eines Gutserwerbes, ohne dass ein Anderer desshalb auch aufgenommen werden müsste; Fremde, welche gewisse Bedingungen erfüllen, etwa eine bestimmte längere Zeit in einer Gemeinde wohnen, derselben Dienste leisten u. dgl., mögen als Genossen behandelt werden, Andere nicht. — Dass dagegen bei **nicht organisirten** gesellschaftlichen Kreisen im Lande sich aufhaltende Ausländer, welche an dem gemeinschaftlichen Interesse Theil nehmen, ohne Anstand zugelassen werden und in so ferne dann auch an eine Förderung durch den Staat Anspruch machen können, mögen folgende Fälle beweisen. Wenn die Gesetzgebung eines Staates auch Fremden die Erwerbung von Grundeigenthum gestattet, eine gewisse Gattung von Eigenthümern aber gemeinsame Interessen verfolgt, etwa Versammlungen hält, Petitionen bei der Regierung oder den Ständen einreicht, Leihkassen gründet: so ist kein rechtlicher Grund einzusehen, warum Ausländer, welche ein Eigenthum der fraglichen Art besitzen, ausgeschlossen sein sollten. Oder wenn die in einem Lande lebenden Schriftsteller sich gemeinschaftlich an die Regierung wenden um eine Verbesserung des Pressgesetzes, eine leichtere Zugänglichkeit wissenschaftlicher Anstalten bitten u. s. w.: so wird Niemand daran denken, einen in demselben Verhältnisse befindlichen und also dasselbe Interesse habenden Ausländer, als solchen, zurückzuweisen. Ebenso wenig einen fremden, aber im Lande an Geldgeschäften sich betheiligenden Kapitalisten, wenn diese Gattung von Eigenthümern gemeinschaftliche Schritte thut. Natürlich ist diess Alles nur dann der Fall, wenn das Wesentliche der Theilnahme an einem gesellschaftlichen Kreise, nämlich das gemeinschaftliche Interesse, vorhanden ist. Von einem Anspruche Durchreisender z. B. ist keine Rede.

zwecke der Menschen überhaupt zu begünstigen, so ist dieselbe doch keine unbedingte, und namentlich geht jedenfalls bei Collisionen der eigene Zweck vor. — Welcher Mittel sich ein Staat zur Vergewisserung über Persönlichkeit und Zwecke bedienen will, ist von untergeordneter Bedeutung; nur dürfen natürlich dieselben nicht so gewählt sein und nicht so gehandhabt werden, dass sie auf mittelbarem Wege die Berechtigung zu freier Bewegung aufheben. Diess gilt denn namentlich von den Pässen. Denselben kann an sich, als amtlichen Urkunden über Zuverlässigkeit der Person und Erlaubtheit der Reiseabsicht, Zweckmässigkeit und somit völkerrechtliche Billigung nicht abgesprochen werden; sie sind aber nicht nur häufig leere Form und dann eine tadelnswerthe Quälerei geworden, sondern sie können auch durch Auflegung schwierig zu erfüllender Formalitäten oder durch Benützung zu bedeutenden Steuern geradezu in ein Hinderniss auch des erlaubtesten und nothwendigsten Verkehres verwandelt werden. Ist somit auch nicht die völlige Beseitigung der Pässe als eine Forderung des Völkerrechtes zu verlangen, so müssen doch jeden Falles solche Vorschriften und Einrichtungen, welche den freien Verkehr wesentlich stören und doch dem Staate keine sichere Auskunft über die Person und über die Zwecke der Reisenden geben, als den allgemeinen internationalen Verpflichtungen zuwiderlaufend gelten [1]).

b) Unentbehrlich ist, wie dem Eingeborenen so auch dem Fremden, ein ausreichender Rechtsschutz; und einen solchen nimmt er denn auch von dem Staate in Anspruch, der ihn aufgenommen hat. Es ist aber die Forderung eine doppelte: Einmal, dass dieselben allgemeinen Anstalten,

1) An Beispielen verkehrter und unerlaubter Passquälereien fehlt es leider bekanntlich nicht. — Als völkerrechtswidrig können z. B. unzweifelhaft die bedeutenden Gebühren bezeichnet werden, welche in mehr als Einem Lande für die zum Eintritte in das Land nothwendige Visa eines Ministeriums, Gesandten oder Consuls verlangt werden. (So z. B. in Frankreich, Neapel, Sardinien u. s. w.) Bedient sich ein Fremder nach seinem Uebertritte über die Gränze einer öffentlichen Einrichtung, für welche auch der Einheimische Steuer zu bezahlen hat, oder begeht er überhaupt eine Handlung, welche nach den Gesetzen des Landes eine Abgabe nach sich zieht, so ist natürlich auch er zur Zahlung verbunden; allein die blosse Erlaubniss das Land zu betreten, mit anderen Worten die ganz allgemeine Erlaubniss vernünftige Lebenszwecke zu verfolgen, lässt sich gerechterweise nicht besteuern. Am wenigsten zu dem Zwecke, einen bestimmten Beamten ohne Last für die Staatskasse zu besolden, denn die Bezahlung der Diener ist Sache des Staates, nicht der Fremden. — Selbst noch tadelnswerther sind Gebühren, welche für übertrieben wiederholte und sinnlose Verzeigungen der Pässe blos Durchreisender gefordert werden; wie z. B. in den italiänischen Staaten der Fall war. Diess kann kurzer Hand als Beutelschneiderei bezeichnet werden, ist aber nicht blos unwürdig, sondern auch formell unrechtlich. — Endlich liess sich sicherlich die französische Verordnung vom J. 1858, nach welcher jeder nach Frankreich Reisende und zwar vor jedem einzelnen Wiederholungsfalle aufs Neue, sich persönlich bei einem französischen diplomatischen Agenten im Auslande zu stellen hatte, als durchaus völkerrechtswidrig bezeichnen. Einer Seits weil sie (namentlich bei der bald genug eintretenden Art der Handhabung) den Zweck der Sicherstellung des Staatsoberhauptes gegen Mordplane in keiner Weise erfüllte, somit eine nutzlose, d. h. unerlaubte Erschwerung des menschlichen Verkehres war; anderer Seits, und selbst hauptsächlich, weil der dadurch in vielen Fällen hervorgerufene Zeitverlust die Erreichung nicht nur unschädlicher sondern selbst höchst wichtiger Zwecke unmöglich machen musste, z. B. bei Krankheiten, Todesfällen, nothwendigem rechtzeitigem Eintreffen zu einer gerichtlichen Handlung, der Abfahrt eines Schiffes u. dgl.

welche zur Abwendung drohender Rechtsverletzungen von der Person oder von dem Vermögen der Unterthanen selbst getroffen sind, auch auf ihn, den Fremden, Anwendung finden. Die Gewährung dieses Verlangens ist der Staat den Zugelassenen, er ist sie aber auch sich selbst schuldig, indem eine unbedingte Aufrechterhaltung der Rechtsordnung innerhalb seiner Grenzen seine erste Pflicht ist, er überdiess den Zweck nur erreichen kann, wenn nirgendwo eine Lücke und ein Angriff auf irgend ein Recht geduldet wird, schon des üblen Beispiels wegen. Zweitens aber wird verlangt, dass im Falle einer bereits eingetretenen Rechtsstörung der Fremde von den Behörden und namentlich Gerichten des Landes dieselbe Hülfe und dieselbe gerechte Behandlung erfahre, wie der Eingeborene. Hierbei kann dann zunächst darüber kein Zweifel sein, dass in Strafsachen der Fremde wegen seiner innerhalb des Staatsgebietes begangenen Handlungen ganz nach den Grundsätzen des Landrechtes behandelt wird. Er hat keine Entschuldigung oder leichtere Behandlung in Anspruch zu nehmen, als die vom Staate überhaupt für zulässig erachtete; es dürfen aber auch keine härteren Uebel gegen ihn zur Anwendung kommen, als die an und für sich gerecht und menschlich anerkannten. Nur wenige Ausnahmen liegen in der Natur der Sache und sind somit auch vom Standpunkte des Völkerrechtes aus nicht anzufechten. Einmal nämlich versteht es sich von selbst, dass der gesetzlichen, unter gleichen Voraussetzungen auch gegen Einheimische angewendeten Strafe gegen einen Fremden die Ausweisung aus dem Lande beigefügt werden darf. Der Staat ist zu einer solchen Sicherstellung gegen eine bereits durch die That erprobte gesetzes- und rechtswidrige Gesinnung vollkommen berechtigt, ja in Hinblick auf seine Bürger sogar verpflichtet. Sodann giebt es einzelne verbotene Handlungen, welche bei einem fremden Schuldigen unter eine verschiedene rechtliche Kategorie fallen, als bei einem einheimischen, somit auch einer anderen Strafe unterliegen. Diess ist z. B. der Fall bei Hochverrath und bei Landesverrath, als zu deren Begehung verletzte Unterthanenpflicht und Staatsangehörigkeit logisch nothwendig ist, und welche daher von einem Ausländer gar nicht begangen werden können, während seine Handlung unter andere Begriffe fällt, je nach deren Inhalt. — In bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten können, je nach der Art des Falles, sowohl die Gesetze des Heimathlandes, als die des jetzigen Aufenthaltes zur Anwendung kommen, und es ist die schwierige Aufgabe des internationalen Privatrechtes, für jedes einzelne Verhältniss zu bestimmen, welches von beiden gesetzlichen Systemen zu gelten hat [1]). Im Allgemeinen kann hier nur so viel bemerkt werden, dass die Gerichte des fremden Staates in Beziehung auf die allgemeine Rechtsfähigkeit und auf den persönlichen Rechtsstand des vor sie

1) Ueber die Literatur und über die verschiedenen Systeme des internationalen Privatrechtes s. meine Geschichte und Literatur der Staatsw., Bd. I, S. 441 fg.

gestellten Fremden die Heimathsgesetze desselben anzuerkennen haben, wenn dieselben auch verschieden von den eigenen sein sollten. Sie haben allerdings nicht den Auftrag, die Gesetze eines fremden Staates zur Ausführung zu bringen; allein sie haben auch nicht das Recht, an den Bestimmungen, welche ein fremder Staat zur Ordnung der Rechtspersönlichkeit seiner Unterthanen zu treffen für gut findet, etwas zu ändern, sondern sie müssen diese persönliche Zustände in der Weise anerkennen, wie sie beim Uebertritte über die Grenze, und also bei der Annahme unter diesseitigen Schutz, bestimmt waren. Was aber Handlungen betrifft, so kommt es in der Hauptsache darauf an, ob dieselben unter der Herrschaft des heimathlichen oder unter der des in jetzigem Aufenthaltsorte geltenden Gesetzes unternommen worden sind. Während bei den letztern dasjenige Recht zur Anwendung kommt, unter dessen Schutz und Vorschrift sie entstanden sind, müssen aus gleicher Ursache frühere Thatsachen nach den dortigen Gesetzen beurtheilt werden. Dabei kann es wohl keinem Zweifel unterliegen, dass auch die entfernteren rechtlichen Folgen derjenigen Gesetzgebung in Anwendung zu bringen sind, welche im Princip entscheidet. Hinsichtlich der Formen endlich einer während des Aufenthaltes im Auslande vorgenommenen Rechtshandlung ist lediglich die örtliche Gesetzgebung maassgebend, welche über die äussere Gültigkeit oder Ungültigkeit des unter ihrer Herrschaft zu Stande Kommenden allein Vorschriften zu geben hat. — Höchst wünschenswerth wäre es freilich, wenn bei der mannchfachen Verschiedenheit der Ansichten über das, was ein Fremder von den Gerichten des Aufenthaltortes in formeller und materieller Beziehung zu verlangen berechtigt ist, und bei der grossen Schwierigkeit der theoretischen Lehre gemeinschaftliche ausreichende Grundsätze von möglichst vielen Staaten verabredet werden wollten. Eine solche Uebereinkunft könnte nur ihnen selbst zur Beruhigung dienen, und eine grosse Anzahl von Menschen schwerer Sorge und Ungewissheit entziehen. Und eine solche zu jeder Zeit wünschenswerth gewesene Maassregel ist sogar zum dringenden Bedürfnisse geworden, seitdem durch die Verbesserung der Verkehrsmittel und durch die Steigerung der Gewerbthätigkeit die Zahl der im Auslande sich Aufhaltenden in so ungeheurem Maasse zugenommen hat. Es wird eine schöne Frucht gestiegener internationaler Gesittigung und namentlich einer Anerkennung des Grundsatzes der Völkergemeinschaft sein, wenn einmal Hand an die Bearbeitung eines internationalen Privatrechtes gelegt werden kann, und man wird nach dessen Zustandekommen Mühe haben, den vorangegangenen unsichern und zum Theile sogar halbbarbarischen Zustand zu begreifen.

e) Nicht so günstig wie in den Justizangelegenheiten stellt sich das Verhältniss von Privaten zu fremden Staaten hinsichtlich der polizeilichen Unterstützung ihrer Interessen. — Darüber kann zwar kein Zweifel sein,

dass auch Fremde ohne weitere Schwierigkeiten oder härtere Bedingungen zum Genusse der einmal bestehenden öffentlichen Anstalten zugelassen werden. Nirgends wird z. B. einem Ausländer der Gebrauch der Post, der Eisenbahnen untersagt, oder ein grösseres Entgelt von ihm verlangt, auch ihm kömmt die Lebensmittel- und Theurungspolizei zu Gute, von den öffentlichen Anstalten zur geistigen Ausbildung oder zur Erholung und zum Vergnügen ist er nicht ausgeschlossen; und eine Ausnahme tritt nur da ein, wo der Staat für einen bestimmten inländischen Zweck, und nur auf diesen berechnet, eine Einrichtung getroffen hat, wie z. B. zur Bildung seiner Beamten, Offiziere, Schullehrer u. dgl. Zur Theilnahme an solchen Anstalten ist natürlich Staatsangehörigkeit die erste Bedingung; und nur etwa aus besonderer Willfährigkeit mag in einzelnen Fällen eine Theilnahme gestattet werden. — Anders verhält es sich dagegen mit solchen Unterstützungsmaassregeln, bei welchen der Staat aus den Mitteln der Gesammtkraft einzelne Bürger unterstützt, und wo somit die öffentlichen Mittel im Verhältnisse der Zahl der an der Wohlthat Theilnehmenden zur Verwendung kommen [1]. Ferner da, wo der Staat zur Erreichung eines wünschenswerthen Zustandes eine bestimmte Gattung seiner Bürger mit einem Organismus versieht [2]. Auf solche Unterstützungen kann der Fremde keinen Anspruch nehmen, auch wenn seine Zwecke ihm diess wünschenswerth machen. Im ersten Falle nicht, weil die durch die Ausdehnung auf Fremde entstehende Steigerung der Kosten den Staat in die Unmöglichkeit versetzen würde, seinen eigenen Bürgern, sei es in der fraglichen Beziehung selbst sei es bei andern begründeten Anforderungen, die schuldige Hülfe zu leisten, er also näher liegende Zwecke über einen ferneren versäumen müsste. An der bezeichneten Organisation aber kann der Fremde keinen Antheil nehmen, weil er, dem Staate nicht bleibend angehörig, auch keinen Theil wesentlicher oder wenigstens nur für die eigenen Bürger bestimmte Einrichtungen desselben bilden kann. — Ob ein Ausländer ein freies, d. h. unter keiner abgeschlossenen Ordnung gestelltes, Gewerbe im Lande zu treiben berechtigt ist, hängt vorzüglich davon ab, ob er die gesetzlichen Bedingungen zu erfüllen vermag, welche auch für den Eingeborenen vorgeschrieben sind, da es sich von selbst versteht, dass er keine Stellung verlangen kann, welche der Staat eigenen Bürgern verweigern würde. Gewöhnlich wird er allerdings davon ausgeschlossen sein,

1) Beispiele: Vertheilung von Lebensmitteln bei Theuerung; jede Art von Armenunterstützung; Verwilligung von Reisegeldern an Künstler, Gelehrte, Gewerbende zu deren Fachausbildung; Beiträge aus der Staatskasse zur Ablösung von Grundlasten; Abtretung öffentlicher Gewässer zu Gewerbezwecken.

2) Auch abgesehen von Zünften und Innungen, welche richtiger zu den gesellschaftlichen Vereinen gerechnet werden, auch wenn ihr Organismus nicht autonom sondern vom Staate gegeben ist, kommen zuweilen staatliche Zusammenfassungen von Bürgern durch eine staatliche Ordnung und zu polizeilichen Zwecken vor. So z. B. regulirte Handelsgesellschaften mit Monopolen, Rangschifffahrten u. dgl.

indem zu einem selbstständigen Betriebe Ansässigkeitsrecht zu gehören pflegt, dieses aber wieder von dem Besitze des Staatsbürgerrechts abhängig gemacht ist.

d) Endlich ist aber auch noch die Frage zu erörtern, welche Verpflichtungen ein Fremder in Betreff der Beisteuern zu Staatszwecken durch seine innere Anwesenheit und durch den Gebrauch der öffentlichen Anstalten übernimmt? Es muss hier wohl unterschieden werden. In einer Anzahl von Fällen ist eine Beitragspflicht Fremder unbezweifelbar; bei andern Veranlassungen sind sie dagegen frei zu lassen. Wenn nämlich nach dem Steuersysteme des Staates für bestimmte Leistungen der Behörden von allen Denjenigen, welche solcher Amtshandlungen bedürfen, Abgaben verlangt werden, (Sporteln und Taxen); oder wenn für die Benützung einer Staatsanstalt unmittelbar und im Verhältnisse dieser Benützung bezahlt wird, (Weggeld, Postporto, Schutzgeld;) endlich wenn gewisse Handlungen, ein bestimmter Besitz, eine besondere Gattung von Einnahmen besteuert werden, (z. B. Zölle von eingeführten Waaren, Accise von Verkäufen im Lande, Grund- und Häuser- oder Gewerbesteuern:) so unterliegt es gewiss keinem Bedenken, dass auch der im Lande sich aufhaltende Fremde, welcher durch sein Gebahren oder seinen Besitz unter ein solches Gesetz fällt, dergleichen Lasten zu tragen hat. Auf der andern Seite ist es eben so gewiss, dass es sich weder rechtfertigen lasse, wenn er zu Steuern für Staatszweeke beigezogen werden wollte, welche ihm ihrem ganzen Wesen nach ferne bleiben, wie z. B. zu Armen- und Kriegssteuern, Beiträge für die Volkswehr u. dgl.; noch ihm gerechter Weise solche persönliche Leistungen auferlegt werden können, deren Rechtfertigungsgrund in der Unterthaneneigenschaft zu suchen ist, wie z. B. Kriegsdienste oder unentgeldliche Versehung öffentlicher Aemter. Die erstgenannten einzelnen Abgaben sind gerecht, weil sie für einen unmittelbaren Dienst von Seiten des Staates bezahlt werden, oder durch sie vom Staate die von ihm abhängige Erlaubniss zur Begehung einer gewissen Handlung erworben wird, in beiden Fällen aber der Fremde offenbar nicht verlangen kann, günstiger behandelt zu werden, als der einheimische Bürger. Ausserdem würde, wenn Ausländer befreit blieben, eine Rechtsungleichheit entstehen, welche leicht zum empfindlichen Nachtheile der mit grösseren Lasten beschwerten und daher in ungünstige Mitwerbungsbedingungen versetzten einheimischen Bürger ausschlagen könnte. Dagegen ist es einleuchtend, dass nur die bleibenden Angehörigen des Staates die allgemeinen Lasten für den Bestand des Staates und für die Grundlagen desselben unter sich aufzubringen haben. Für sie und nach ihren Zwecken ist derselbe eingerichtet; die dadurch bedingten Ausgaben werden geleistet, auch wenn niemals ein Ausländer das Gebiet betritt; Fremde werden nicht um ihre Zustimmung zu den Zwecken oder zu den Mitteln gefragt. Eine Beanspruchung

Fremder bei solchen wesentlich für das eigene Leben gemachten Einrichtungen wäre somit weder gerecht noch würdig. — Allerdings bleiben bei dieser Unterscheidung unter den Abgaben noch mancherlei Fälle übrig, bei welchen die Zahlungspflicht der Fremden zweifelhafter ist; doch lässt sich wohl eine allgemeine Regel für die Beantwortung der Frage aufstellen. Wenn nämlich die Person des Fremden oder sein Vermögen durch die Bezahlung einer Abgabe mitgeschützt oder mitgefördert wird, ist dieselbe zu leisten; wo dagegen er, in seiner Eigenschaft als Ausländer, durch den Zweck der Ausgabe gar nicht berührt wird, er vielleicht sogar förmlich ausgeschlossen ist von der Theilnahme an dem Gegenstande der Leistung, kann nichts von ihm verlangt werden. Dennoch wird dann namentlich zu entscheiden sein, in wie weit ein (nicht bloss als Durchreisender sich aufhaltender) Ausländer an Gemeindeabgaben oder an ausserordentlichen Zwangszahlungen, z. B. Contributionen, Zwangsanlehen, Brandschatzungen u. dgl. Antheil zu nehmen hat; ebenso, wie weit er bei allgemeinen Vermögens- oder Einkommenssteuern in Mitleidenheit gezogen werden darf. Dass auf die Besonderheiten jedes einzelnen Falles Rücksicht zu nehmen ist, versteht sich von selbst.

Dass im Vorstehenden nicht nur manche einzelne Behauptungen aufgestellt sind, welche bei näherer Prüfung angezweifelt, umgestaltet, vielleicht verworfen werden können; sondern dass der ganze Grundgedanke eine internationale Gemeinschaft und der Ausbildung eines eigenen Rechtes derselben lange nicht bei allen Pflegern der Völkerrechtswissenschaft Eingang finden wird: darüber ist Niemand weniger im Zweifel, als der Verfasser selbst. Er hat es aber für eine Pflicht gehalten, die ihm nothwendig scheinende Verbesserung und Erweiterung des Völkerrechtes nicht bloss in einigen kurzen Sätzen zu verlangen, sondern mit wenigstens einer Skizze der sich aus der allgemeinen Forderung ergebenden Folgerungen und des darans formell zusammenzubauenden Abschnittes im Systeme voranzugehen. Sache der Männer vom Fache ist es nun, über den Gedanken an sich und über die Ausführung zu urtheilen.

2.

Die völkerrechtliche Lehre vom Asyle [1].

In der vorangehenden Abhandlung ist der Versuch gemacht, die gesammte Lehre von der internationalen Gemeinschaft als einem wesentlichen Theile des Völkerrechtes in leichtem Umrisse darzustellen und namentlich ihr sachliches sowohl als systematisches Verhältniss zu der Souveränitätslehre nachzuweisen. Hierbei wurde denn auch (S. 602 fg.) auf die Verpflichtung der Staaten, zur Herstellung einer allgemeinen Rechtsordnung nach Kräften mitzuwirken, aufmerksam gemacht. Ein tieferes Eingehen in eine einzelne Frage war aber natürlich bei dieser blosen Uebersicht über das gesammte Gebiet, dessen «Annexation» an die bisherige Wissenschaft des Völkerrechtes verlangt wurde, nicht möglich; selbst nicht in den für das tägliche Leben der Staaten wichtigsten Fällen. Es erscheint daher nicht als überflüssig, auch wenigstens Eine Frage in alle Einzelnheiten zu verfolgen, um dadurch den Beweis zu liefern, dass die allgemeinen Grundsätze die Feuerprobe einer Entwicklung ihrer Folgerungen gar wohl ertragen, und um an einem wichtigen Falle die Bedeutsamkeit dieser Folgesätze aufzuzeigen. Gelingt diess, so ist nicht nur die Richtigkeit der ganzen Anschauung und die Nothwendigkeit der geforderten Umgestaltung der herkömmlichen Wissenschaft durch eine Thatsache dargethan, sondern auch gleich ein Beispiel des Verfahrens gegeben.

Als eine solche besonders zu bearbeitende Einzelnlehre erscheint nun aber die vom völkerrechtlichen Asyle vor anderen geeignet. Sie ist nicht nur wissenschaftlich bedeutend und schwierig, sondern auch, und zwar gerade in der Gegenwart, von höchster praktischer Wichtigkeit.

Die theoretische Bedeutung und Schwierigkeit wird sich von selbst aus dem Verlaufe der Untersuchung ergeben. Aber auch die Wichtigkeit im Leben bedarf nicht erst eines Nachweises. Die gewaltsamen Umwälzungen, und fast noch mehr die missglückten Umwälzungsversuche, welche unsere Zeit

---

1) Diese Abhandlung erschien in einer ersten Bearbeitung in der Tübinger Zeitschr. für Staatswissenschaft, 1853, S. 461 fg. Hier ist sie mannchfach umgestaltet und auf den gegenwärtigen Standpunct der Frage gebracht.

so häufig gesehen hat, sind die Veranlassung zu wiederholten, manchmal massenhaften Auswanderungen politisch tief Verwickelter geworden; und wer wagt es zu hoffen, dass die Reihenfolge solcher Ereignisse bereits geschlossen sei? Die siegenden Gewalten sind nun aber keineswegs immer zufrieden mit bloser Vertreibung; sie verlangen auch wohl die von ihnen als Verbrecher Bezeichneten bestrafen zu können, mindestens vor weiteren Angriffen derselben sicher gestellt zu sein. Ausserdem aber hat auch noch die fieberhafte gewerbliche Thätigkeit die Zahl Derjenigen sehr vermehrt, welche nach begangenen oder wenigstens versuchten Eigenthumsverletzungen der strafenden Gerechtigkeit ihres Vaterlandes zu entrinnen suchen müssen. Auch solche werden häufig aus den Staaten, in deren Gebiet sie sich aufhalten, zurückgefordert zur Untersuchung und Busse. Mit solchen Ansinnen der verfolgenden Staaten sind aber die den thatsächlichen Schutz gewährenden keineswegs immer einverstanden.

So ist es denn gekommen, dass die Frage über das Asylrecht und seine etwaigen Bedingungen und Beschränkungen in die erste Reihe der internationalen Beziehungen getreten ist. Sie beschäftigt Kabinete, setzt Parlamente und Presse in Bewegung, ist Gegenstand vielfachster Besprechung unter Kundigen und Unkundigen, ihre praktische Behandlung kann in jedem Augenblicke zu den ernstesten Verwicklungen Veranlassung geben. — Allerdings ist diese Frage nichts weniger als eine neue. Zu allen Zeiten haben Flüchtlinge in einem fremden Staate Schutz gegen die Gewalten in ihrem Vaterlande gesucht. Auch waren von jeher die verschiedensten Veranlassungen zur Entfernung aus der Heimath, bald allgemeine Verhältnisse, bald Handlungen Einzelner. Religion und Staatsverfassung sind der Grund der Zerwürfnisse gewesen; Königlichgesinnte, Aristokraten, Demokraten haben sich ins Ausland flüchten müssen. Hier waren es die Edelsten ihres Volkes, dort hassenswerthe Verbrecher. Auch hat es an Verhandlungen und Streitigkeiten unter den Staaten über den den Flüchtlingen gewährten Aufenthalt und Schutz schon früher eben so wenig gefehlt, als die Lehrer des Völkerrechtes und des Strafrechtes unterlassen haben, theoretische Sätze aufzustellen. Allein der Gegenstand ist unläugbar in eine ganz andere Stellung getreten, theils durch die früher unbekannt gewesene grosse Zahl der Flüchtlinge, theils durch die demokratische Solidarität des politischen Theiles derselben, hauptsächlich aber durch die itzige Schnelligkeit der Gedankenmittheilung und der Ortsveränderung, welche die Vorbereitung und Ausführung von Unternehmungen in weiteste Ferne gestattet.

Selbst wenn keine Ungewissheit über die einzuhaltenden Grundsätze bestünde, wäre es unter diesen Umständen Aufgabe der Wissenschaft, die früher aufgestellten Lehren über das völkerrechtliche Asyl und was daran hängt, einer Durcharbeitung mit Berücksichtigung der neuen Verhältnisse zu unter-

werfen. Allein von nichts sind wir überdiess weiter entfernt, als von einer grundsätzlichen Meinungseinheit unter den Staaten, unter den Stimmführern der öffentlichen Meinung, und unter den Männern der Wissenschaft. Vielmehr ist offenkundig, dass die Verschiedenheit der Ansichten über das, was gefordert und gewährt werden könne, unter den Regierungen schon oft zu grosser Erbitterung, in dem allgemeinen Bewusstsein zu entschiedener Verwirrung geführt hat, und dass die Theoretiker von Anbeginne an im Streite und im Schwanken waren. Abscheuliche Verbrechen haben nun die Gereiztheit und die Unsicherheit noch gesteigert, aber auch die Nothwendigkeit einer befriedigenden Lösung der Frage verdoppelt. — Allerdings ist die an die Wissenschaft gestellte Aufgabe nicht ganz von ihr überhört worden, vielmehr in kurzer Zeit eine ziemliche Anzahl von Schriften erschienen, welche sich entweder ausschliesslich oder doch einlässlich mit der Asylfrage beschäftigen [1]); allein auch die itzt aufgestellten Ansichten gehen immer noch sehr

---

1) Die Literatur über das völkerrechtliche Asyl und über die damit zusammenhängenden Fragen geht hoch hinauf, und zwar sehr begreiflicherweise namentlich in Deutschland. Die Frage, was Rechtens sei bei einem im Auslande gegen das diesseitige Recht begangenen Verbrechen oder bei der Flucht eines Verbrechers auf fremdes Gebiet, war im deutschen Reiche bei der grossen Zahl der zu demselben vereinigten Staaten und bei ihrer vielfachen Untereinandermischung von täglicher practischer Bedeutung, und die Auffindung richtiger Grundsätze über Bestrafung von Verfehlungen gegen fremde Staaten und über Auslieferung ein dringendes Bedürfniss. Es wurde also auch viel über den Gegenstand geschrieben. Man sehe z. B. das beträchtliche, und doch nicht einmal vollständige, Verzeichniss von Monographieen über die betreffenden Haupt- und Nebenpuncte bei Kamptz, Literatur des Völkerrechts, S. 115 fg. Diese älteren Schriften haben jedoch geringen Werth in itziger Zeit; und zwar nicht blos desshalb, weil itzt sowohl an Strafgesetzen als an Staatsverträgen ein anderer Stoff zur Behandlung vorliegt, sondern hauptsächlich weil sie sich zur Auffindung leitender Grundsätze lediglich auf dem Boden des deutschen Reichsstaatsrechtes anstatt auf den internationaler Grundsätze stellten, dadurch aber vielleicht richtige Regeln für einen concreten Zustand, welcher itzt verschwunden ist, erhielten, keineswegs aber eine bleibende und allgemein güllige wissenschaftliche Lehre. — Von anderer Art und grösserer Bedeutung sind die, ebenfalls zahlreichen, Bearbeitungen, welche die neubelebte deutsche Strafrechtswissenschaft den Fragen über das Verhältniss des Staates zu auswärts begangenen Verbrechen und auswärts sich aufhaltenden Verbrechern widmete. Die von Feuerbach, Tittmann, Hélie, Abegg, Homann, Wens, Mittermaier, Heffter, Köstlin u. A. angestellten Untersuchungen sind auch für das Völkerrecht aller Beachtung werth, (und werden sie auch weiter unten finden.) In so ferne sie jedoch, wie allerdings ihre Aufgabe zunächst war, hauptsächlich die Forderungen des Strafrechtes ins Auge fassen, die internationalen Verhältnisse aber mehr oder weniger ausser Acht lassen, bedürfen sie einer wesentlichen Ergänzung. — Auch die allgemeinen Bearbeitungen des Völkerrechtes haben die vorliegenden Fragen nicht ganz übergehen können; doch ist längere Zeit hindurch, wie die Schilderung des Standes der Lehre gehörigen Ortes zeigen wird, weniger hier geleistet worden, als man zu erwarten wohl berechtigt gewesen wäre. — Desshalb ist es denn begreiflich, dass am Ende der wichtige Gegenstand in einer Anzahl von Sonderschriften eigens und grossen Theiles im vollen Umfange in Behandlung genommen wurde. Und wenn diess von Mehreren zu gleicher Zeit, aber ganz unabhängig von einander geschah, so kann darin nur ein Beweis des inneren wissenschaftlichen und des äusseren practischen Bedürfnisses erkannt werden. Diese Monographieen aber sind:

Cosman, De delictis extra civitatis fines admissis. Amst., 1829.
Provó Kluit, H., Diss. de deditione profugorum. Lugd. Bat., 1829.
Wille, Th., Meditationes de jure criminali respectu juris internationalis institutae. Dorp., 1851.
Berner, A. F., Wirkungskreis der Strafgesetze, nach Zeit, Raum und Personen. Berl., 1853.
Mohl, R., Revision der völkerrechtlichen Lehre vom Asyle. In der Tüb. Zeitschrift für Staatsw., 1853. (Die erste Bearbeitung der gegenwärtigen Abhandlung.)

weit auseinander und ein Versuch, die richtige Lehre zu finden, ist daher gar wohl gestattet.

Ehe aber in die Sache selbst eingegangen wird, seien einige Worte zur genanern **Feststellung des Gegenstandes der Untersuchung** vorangeschickt.

Die zunächst vorliegende, in jedem Falle die wichtigste, Frage ist: welche Forderungen ein Staat an einen befreundeten Staat stellen könne hinsichtlich seiner Sicherstellung gegen feindselige Handlungen politischer Flüchtlinge, die sich zur Zeit im Gebiete der um Sicherung angegangenen Macht befinden? [1])

Hier leuchtet denn vor Allem ein, dass eine wirklich abschliessende Beantwortung nur auf dem Boden des **Völkerrechtes** gewonnen werden mag. Nur wo nachgewiesen werden kann, dass eine bestimmte Handlungsweise nach allgemein anerkannten Grundsätzen strenge Rechtspflicht ist, kann auch eine unabweisbare Forderung gestellt werden. Beweisführungen, welche auf die Billigkeit (comitas nationum), auf Politik, oder selbst auf Staatsmoral gestellt sind, lassen weit leichter eine Widerlegung oder wenigstens Ausweichung zu, und haben jeden Falles keine formelle zwingende Kraft. Diess hat sich in concreten Fällen schon hinreichend gezeigt.

Es ist für **unbillig** erklärt worden, dass ein einzelner Staat durch die unbeschränkte Freiheit des Aufenthaltes und des Gebahrens, welche er

---

Bulmerincq, A., Das Asylrecht und die Auslieferung flüchtiger Verbrecher. Dorp., 1853.

Villefort, A., Des crimes et des délits commis à l'étranger. Par., 1855.

Arnold, F. Ch. v., Verbrechen der Inländer im Auslande und der Ausländer im Inlande, im Gerichtssaal, 1855, Bd. I, S. 329 fg.

Pözl, Dollmann und **Bluntschli**, in den Art. Asylrecht, Auslieferung und Auslieferung politischer Verbrecher in Bluntschli's Staatswörterbuch, Bd. I, 1857.

Ammann und **Marquardsen**, in dem Art. Asylrecht; und **Rotteck** und **Marquardsen** in dem Art. Auslieferung in Welcker's Staatslexicon, 3. Aufl., Bd. I & II, 1857.

Samhaber, F., Ueber Staatsverbrechen bayerischer Unterthanen gegen auswärtige Staaten. Aschaff., 1858.

Lewis, Sir G. Cornewall, On foreign jurisdiction and the extradiction of criminals. Lond., 1859.

1) Es ist somit, selbstredend, von dem **kirchlichen** oder **inneren staatlichen** Asylrechte hier gar keine Rede. Dieses ist etwas nach Begriff, Begründung und Geschichte völlig Verschiedenes, und das einzige thatsächlich Gemeinschaftliche besteht darin, dass der Staat in beiden Beziehungen gehindert ist, seine Hand auf einen Angeschuldigten oder Verurtheilten zu legen. Was immer hinsichtlich solcher im Innern des Staates bestehenden Asyle Rechtens oder wünschenswerth sein mag, die völkerrechtliche Frage wird dadurch gar nicht berührt. — Im Uebrigen ist auch dieses innere Asylrecht Gegenstand vielfacher und zum Theile sehr gründlicher Bearbeitung, und zwar sowohl vom juristischen als vom geschichtlichen Standpuncte aus, gewesen. Man sehe z. B.: **Rittershusius**, Ἀσύλια, hoc est, de jure asylorum. Argent., 1624. — **van Espen**, Diss. de intercessione episcoporum, seu asylo templorum. Lov., 1721. — **Asemanni**, Comment. de ecclesiis, earum reverentia et asylo. Rom., 1766. — **Hélie**, Traité de proc. crim., Bd. II, S. 641 fg. — **Wallon**, A., Du droit d'asyle. Par., 1837. — **Dann**, Ueber den Ursprung des Asylrechtes und dessen Schicksale, in der Zeitschr. f. deutsch. R., Bd. III, S. 327 fg. — **Berner**, Wirkungskreis des Strafgesetzes, S. 172 fg. — **Bulmerincq**, Das Asylrecht, S. 11—135. — **Beaurepaire**, Essai s. l'asyle religieux dans l'empire romain et la monarchie française, in der Bibl. de l'école des chartes, Sér. III, Bd. IV und V.

gefährlichen Umwälzungsmännern gewähre, viele andere Staaten in beständiger Gefahr erhalte und sie zu kostspieligen Sicherungsmaassregeln nöthige. Hierauf hat aber die Antwort nicht gefehlt: es sei in dieser Anmuthung eine doppelte eigene Unbilligkeit enthalten. Einmal, indem man der beanspruchten Regierung zumuthe Schritte zu thun, welche dem Geiste ihres Volkes zuwider, und deren blosser Versuch schon für ihren eigenen Bestand bedenklich wäre; zweitens aber, weil man das für alle Parteien nützliche und von allen der Reihe nach dankbarst in Anspruch genommene unbeschränkte Asyl nur für sich selbst gelten lassen wolle.

Wenn man es sodann für eine politische Nothwendigkeit erklärt hat, dass alle Regierungen gegen den Geist der Umwälzung, welche sie sämmtlich bedrohe, zusammenstehen: so ist diese Bedrohung, und mit ihr jene Nothwendigkeit, für bestimmte Staaten und Regierungssysteme in Abrede gestellt, und als Antwort auf die Belehrung im Fache der Staatsklugheit der Rath ertheilt worden, durch eine Aenderung des eigenen Regierungssystemes die Veranlassung zur Unzufriedenheit und damit die eigentliche Quelle der Gefährdung zu beseitigen.

Eine Hinweisung endlich auf die Unsittlichkeit, einem Haufen von Verschwörern, Mördern und Falschmünzern Schutz und Möglichkeit der Begehung ihrer Verbrechen zu geben, ist erwiedert worden durch den Vortrag anderer Abschnitte aus der politischen Moral, welche die Pflichten der Regierungen gegen die Unterthanen behandeln.

Solchem Gezänke, welches erbittert aber nichts entscheidet, kann nur durch eine gründliche und vollständige Feststellung des Rechtes abgeholfen werden. Eine Lösung dieser Aufgabe fordert dann aber in mehrfacher Beziehung hinreichenden Umfang der Untersuchung.

Vor Allem ist natürlich die Thatsache des jetzigen Zustandes klar und übersichtlich darzulegen. Diese Thatsache zerfällt aber wieder in zwei Theile:

einmal nämlich sind sowohl die positiven Gesetze und Rechtsgewohnheiten der bedeutendsten Staaten über die Aufnahme, Bestrafung und Auslieferung von Ausländern, als die über diese Verhältnisse geschlossenen Verträge solcher Mächte anzugeben;

zweitens aber müssen die bis jetzt aufgestellten Ansichten der leitenden Schriftsteller im Wesentlichen dargelegt und nach ihrer inneren Verwandtschaft zusammengestellt werden.

Ist diese Uebersicht gewonnen und somit der zur Ausbildung einer selbstständigen Ansicht nöthige Stoff gesammelt, so mag dann zum zweiten Hauptgegenstand, zur eigenen Lehre übergegangen werden. Einleuchtend ist, dass hierbei, wenn wirklich Ordnung geschafft werden will, ebenfalls zweierlei geschehen muss.

Zunächst ist es mit einer blossen Ergänzung des jetzigen mangelhaften positiven Völkerrechtes aus der vorhandenen Masse von Verträgen, einseitigen Erklärungen u. s. w. nicht gethan. Dass diese Bruchstücke und sich geradezu widersprechenden Satzungen zur Gewinnung eines ausreichenden Systemes und eines festen Standpunktes nicht genügen, ist ja eben durch den Zwiespalt der Meinungen und Handlungen der europäischen Staaten erwiesen. Ein sicherer Boden wird nur gewonnen durch eine Darlegung der Sätze des philosophischen Rechtes über den Gegenstand, also durch eine Entwicklung und Nachweisung des rein Vernünftigen. Allerdings hat Letzteres zunächst nicht die Bedeutung einer formellen internationalen Verabredung oder Gewohnheit. Allein, einmal, kann nur auf diese Weise eine Grundlage für eine bewusste und folgerichtige Kritik des thatsächlich Vorhandenen gewonnen werden, wie sie einer gründlichen Verbesserung vorangehen muss. Dann aber haben die Ergebnisse einer solchen Forschung doch auch ihre unmittelbare Bedeutung für das Leben. Dieselben können, als die nothwendigen Folgerungen aus dem Wesen der Staaten und ihres gegenseitigen Verhältnisses, nicht nach Belieben bei Seite geschoben werden, weil sie etwa neu oder misslichig sind. Sie müssen durch richtigere Aufstellungen widerlegt, oder als Verpflichtung eingeräumt werden.

Zweitens aber darf sich die Untersuchung nicht auf die Asylfrage an sich beschränken, sondern muss eine feste Grundlage durch die Prüfung und Feststellung des ganzen Verhältnisses gewinnen, in welchem ein Staat zu der Rechtsordnung des Menschengeschlechtes überhaupt steht. Die Frage, in wie ferne ein Staat verflichtet ist, gewisse Handlungen gewisser Menschen gegen einen gewissen Zustand ausserhalb seiner Gränzen zu verhindern, ist nur ein Theil der viel weiter gehenden Frage: ob und wie weit er überhaupt eine Verpflichtung zur Herstellung des Rechtes innerhalb und ausserhalb seines Gebietes hat? Alle Beantwortungen jener Frage sind gewagt und ohne sichern Grund, so lange nicht der höhere Satz feststeht, von welchem jene nur Ableitungen sind. Dieser höhere Satz ist denn aber freilich seines Theiles wieder nur eine Seite der Lehre von der internationalen Gemeinschaft, welche somit der Ausgangspunkt der ganzen Untersuchung ist. Die im ersten Anblicke vielleicht sehr weit erscheinende Ausholung bezahlt sich reichlich; und die vielleicht für ganz ideal gehaltene Auffassung wird sich als unmittelbar praktisch erweisen.

Steht auf diese Weise fest, was bei einer vernünftigen Auffassung der staatlichen und überhaupt der menschlichen Verhältnisse sein soll, dann ist endlich noch der dritte Hauptheil der ganzen Aufgabe zu lösen: nämlich die Kritik des Bestehenden in Wissenschaft und Gesetzgebung. Dass die Beurtheilung auch in Vorschläge zu Aenderungen und Verbesserungen aus-

läuft, liegt in der Natur der Sache, und wird wohl nach umsichtiger Vorbereitung nicht als Anmaassung und leeres Gerede betrachtet werden.

1.

Der thatsächliche gegenwärtige Zustand.

a) Das positive Recht der bedeutendsten Staaten.

Die Gewährung eines Asyles für die polizeilich oder gerichtlich verfolgten Unterthanen anderer Staaten, so wie das Recht, beziehungsweise die Pflicht, zur Auslieferung solcher Personen, sind nur Theile des gesammten Verhaltens der Staaten zur Bestrafung der Verbrechen überhaupt. Ein richtiges Verständniss der Bestimmungen über jene Fragen ist somit bedingt durch eine Kenntniss des ganzen Systemes; und es muss daher auch im Nachstehenden der Darstellung der Gesetzgebung über das Asylrecht ein kurzer Ueberblick über die von den verschiedenen Staaten gegenüber von Verbrechen eingehaltenen Grundsätze vorangehen. Diese Principien betreffen aber theils das innerhalb des eigenen Staates und in Beziehung auf dessen eigene, bleibende oder vorübergehende Unterthanen einzuhaltende Verfahren, theils beziehen sie sich auf strafbare Handlungen, welche im Auslande und von Ausländern begangen sind. Ebenso liegt es in der Natur der Sache, dass es theils selbstständige, auf einseitig erlassene Gesetzen beruhende Aufstellungen sind, theils (und zwar zu Erlangung grösserer Bestimmtheit und namentlich einer Gegenseitigkeit) vertragsmässige Verabredungen.

α) Staats- und völkerrechtliche Grundsätze über Bestrafung rechtswidriger Handlungen.

1. Vollkommene Einstimmung herrscht unter allen Staaten darüber, dass ein jeder Staat das Recht hat, die von seinen eigenen Unterthanen, im eigenen Gebiete, gegen ihn selbst oder gegen Mitunterthanen unternommenen Verbrechen nach seinem Gutdünken zu verhindern, beziehungsweise zu bestrafen. — Dieser Satz ist so unbestritten, dass es eines Beweises und der Anführung von Belegstellen nicht bedarf.

2. Ebenso ist Einstimmigkeit darüber, dass jeder Staat berechtigt ist, Ausländer während ihres Aufenthalts in seinem Gebiete seiner Polizei- und Rechtsgesetzgebung zu unterwerfen, demgemäss auch die einheimischen Strafgesetze gegen sie anzuwenden wegen der von ihnen gegen ihn selbst oder gegen seine Unterthanen während dieses Aufenthaltes begangenen Verbrechen. Eine Milderung der Strafen oder völlige Unzurechnungsfähigkeit wegen angeblicher Unkenntniss der Gesetze ist jeden Falles nicht die Regel. Belege der gesetzlichen Stellung der Fremden unter das einheimische Recht sind

unter anderen folgende: für Oesterreich, Crim.Ges.Buch, § 31; für Preussen, Landrecht, II, Tit. 29, § 12 und 13; für Bayern, Publicat. Pat., Art. 4; für K. Sachsen, Straf.G.B., Art. 9; für Württemberg, Straf.G.B., Art. 4; für Frankreich, Code civil, Art. 3; ebenso für Belgien; für den Kirchenstaat, Straf.Pr.O., Art. 60. Ueber England und die Vereinigten Staaten von Nordamerika vergl. Story, Conflict of laws, ed. 2, § 620.

3. Ferner ist darüber keinerlei principielle Meinungsverschiedenheit unter den europäisch gesittigten Staaten, dass ein Staat das Recht und dass er die Pflicht hat, Verbrechen zu bestrafen, welche von seinen, bleibenden oder vorübergehenden, Unterthanen in seinem eigenen Gebiete gegen auswärtige Staaten oder deren Angehörige begangen werden. Die dabei vorgekommenen Streitigkeiten betreffen nicht den Grundsatz, sondern untergeordnete Fragen, z. B. ob auf eine Beschwerde des verletzten Staates zu warten oder das gerichtliche Verfahren von Amtswegen zu beginnen sei. Und ebenso ist es kein Beweis eines verschiedenen Grundsatzes, wenn verletzte Staaten zuweilen nicht Bestrafung, sondern Wegsendung des Beleidigers verlangen. Theils finden sie in solcher gänzlicher Entfernung eine grössere und nachhaltigere Sicherheit für sich; theils mögen sie zuweilen eine solche Verwaltungsmaassregel der Oeffentlichkeit eines Strafverfahrens vorziehen [1]). Nur England macht in dem vorliegenden Punkte theilweise eine Ausnahme. Es besteht zwar keine Weigerung, ein im eigenen Gebiete gegen einen Ausländer begangenes Verbrechen der einheimischen Strafgerichtsbarkeit zu unterwerfen, und es liegen sogar viele, zum Theile geschichtlich sehr berühmte, Beispiele solcher Rechtsverfolgung vor: allein theils ist kein allgemeiner gesetzlicher Grundsatz aufgestellt, welcher in allen einschlagenden Fällen zur Anwendung käme, sondern es entscheidet lediglich der Gerichtsgebrauch über die Strafbarkeit jeder einzelnen Art von Handlung; theils wird wenigstens bei Verletzungen fremder Regierungen der Grund der Strafbarkeit nicht in der Rechtsstörung an sich, sondern in der internationalen Gefährlichkeit einer solchen Handlung gefunden.

4. Keinerlei Ueberstimmung besteht dagegen hinsichtlich der Frage, ob ein Unterthan wegen eines im Auslande begangenen Verbrechens bestraft werden kann? Die Staaten zerfallen vielmehr in dieser Beziehung in vier verschiedene Gruppen, welche von einer Meinung zu der entgegengesetzten

---

1) Diess sind offenbar die Gründe, aus welchen im J. 1834 die meisten Nachbarstaaten nur Wegweisung der Theilnehmer an dem Savoyer Zuge, nicht aber Bestrafung derselben von der Schweiz verlangten. Dass aber auch letztere als im Rechte begründet angesehen wurde, beweist z. B. die sardinische Note vom 23. April 1834 (Martens, N. Suppl., Bd. III, S. 819); und noch mehr das Verhalten von Frankreich, welches seiner Seits wirklich gerichtliche Schritte anordnete. Wenn die Schweiz nicht bestrafte, so übte sie damit kein Recht ihrer Unabhängigkeit, sondern blieb einfach in dieser Beziehung hinter ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen zurück, was ihr denn bekanntlich auch von allen Seiten unumwunden genug gesagt worden ist.

durch verschiedene mehr oder weniger folgewidrige Modificationen fortschreiten. — Die erste derselben wird von denjenigen Staaten gebildet, welche grundsätzlich ein im Auslande begangenes Verbrechen nicht bestrafen, gleichgültig von wem es und gegen wen es verübt wurde, weil sie die Strafgewalt des Staates auf das eigene Gebiet beschränkt erachten. Es gehören aber hierher England, Nordamerika und Frankreich, freilich wieder mit Verschiedenheiten unter sich, und zum Theile mit empfindlicher Abschwächung des Grundsatzes. Am strengsten halten die Vereinigten Staaten an dem Principe des, auch in dieser Beziehung von ihnen angenommenen, gemeinen englischen Rechtes fest; selbst in Beziehung auf die in einem der Gliederstaaten begangenen Handlungen. Schon etwas mehr entfernt sich England, indem hier allmählig eine Reihe von einzelnen Ausnahmen gesetzlich eingeführt und somit eine Zuständigkeit englischer Gerichte bei Verbrechen, welche ein Engländer im Auslande beging, festgestellt worden ist [1]). Diese Ausnahmen beruhen jedoch auf keinerlei allgemeinem Satze, sondern sind lediglich aus folgewidrigen Zweckmässigkeits- oder Gefühlsgründen im einzelnen Falle entstanden. Es sind nämlich diese Verbrechen: Hochverrath, Mord und Todschlag, Bigamie, die in gewissen barbarischen Ländern begangenen Verbrechen, endlich die gesetzwidrigen Handlungen der Bemannung eines englischen Schiffes; wozu denn noch, nach allgemeiner völkerrechtlicher Sitte, kommt die Gerichtsbarkeit über Seeraub und den ihm gleichgesetzten Sclavenhandel, so wie die der Consuln in der Levante [2]). Am weitesten geht Frankreich von dem Grundgedanken ab, indem es nicht nur einzelne mehr oder weniger zufällige Ausnahmen zulässt, sondern sogar ganze Kategorieen von

1) Gewöhnlich wird von England behauptet, dass es die Territorialität des Strafgesetzes unbedingt festhalte. Dem ist denn nun allerdings so nach dem gemeinen Rechte und somit in der Regel; allein einmal ist es doch thatsächlich unrichtig, wenn die bedeutenden Ausnahmen nicht erwähnt werden, und zweitens ist zu bemerken, dass diese Ausnahmen nicht etwa Folgen eines einzelnen bestimmten damit aber auch genau umschriebenen Grundsatzes sind, sondern nach Belieben der Gesetzgebung bald da bald dort, itzt aus dieser, ein andersmal aus einer verschiedenen Ursache aufgestellt werden, sie sich also auch ins Unbestimmte vermehren können. Unzweifelhaft sind die englischen Gerichte und Rechtsschriftsteller der möglichsten Festhaltung des Grundsatzes angeneigt; allein es lässt sich nicht läugnen, dass die vom Parlamente ausgesprochene Ausnahmen mehr und mehr an Umfang zunehmen. Während die Parliamentsacten 33 Hen. VIII, c. 23, und 35 Hen. VIII, c. 2 nur Mord und Hochverrath, wenn im Auslande begangen für strafbar erklärten, und zwar den Mord nur bei ausdrücklicher unter dem grossen königlichen Siegel erlassenen Anordnung eines besondern Gerichtes, dehnte die Acte 43 Geo. III, c. 116, sect. 6, die letztere Möglichkeit schon auf Tödtung aus, und wurde durch Sir R. Peel's consolidating act von 1829 die gewöhnliche richterliche Zuständigkeit dabei eingeführt. Im Auslande begangene Bigamie wurde als strafbar erklärt durch 9 Geo. IV, c. 21, sect. 22; und die auf alle Arten von Vergehen und Verbrechen von Seeleuten sich erstreckende Acte ist von 1854 (17 und 18 Vic. c. 104, sect. 267.) Ebenso haben sich die Zuständigkeitserklärungen bei Verbrechen in barbarischen Ländern immer weiter ausgedehnt, und zwar von einer Beschränkung auf Neufundland aus (1699) bis auf die gesammte Südsee (9 Geo. IV. c. 83.) Dass manche dieser Gesetze nur selten zur Anwendung kommen, ändert nichts im Grundsatze.

2) Eine Aufzählung nicht nur dieser Ausnahmsgesetze, sondern auch der in Folge derselben vorgenommenen Anklagen s. bei Sir G. C. Lewis, On foreign jurisdiction. Lond., 1859, S. 20 fg.

Handlungen principiell unter die Landesgerichte stellt, auch wenn sie im Auslande begangen werden. Nachdem nämlich im älteren französischen Rechte und selbst noch nach dem Gesetzbuche vom Brumaire des Jahres IV die Bestrafung als allgemeine Regel stattgefunden hatte, wurde sie durch den Code de proc. crim., Art. 6 und 7, auf einzelne bestimmte Verbrechen beschränkt; und zwar sind vorab alle gegen Fremde im Auslande begangene Verbrechen ganz straflos, von den gegen den französischen Staat aber begangenen einzelne bestimmte strafbar, (namentlich Verletzung der Sicherheit des Staates und Fälschung seiner Siegel, Münzen und Geldpapiere,) und die gegen einzelne französische Unterthanen begangenen werden nur dann verfolgt, wenn die Beschädigten klagbar auftreten, und auch dann blos «crimes» nicht aber auch «délits.» — Eine zweite Abtheilung besteht aus solchen Staaten, welche zwar grundsätzlich sowohl die gegen sie selbst als gegen einen der Ihrigen im Auslande von einem Unterthan begangenen verbotenen Handlungen bestrafen, dagegen nur in einzelnen bestimmten Fällen eintreten, wenn die Handlung einen Fremden betraf. Hier sind vor Allem zu nennen Belgien, (Gesetz vom 30. Dec. 1836) und Holland (Strafproc.O. von 1838, welche die gegen Fremde begangenen Verletzungen nur in bestimmten schwereren Fällen, z. B. Mord, Brandstiftung, Nothzucht, Fälschung u. dgl., Belgien namentlich dann, wenn es auch eine Auslieferung fremder Flüchtiger bewilligen würde, bestrafen. Ferner gehört hierher Sardinien, welches nach Art. 6 seines St.G.B's. zwar die von einem seiner Unterthanen in der Fremde begangene Verbrechen (crimes) unbedingt bestraft, dagegen die Verfolgung von blossen Vergehen (délits) von der Reciprocität des verletzten Staates abhängig macht, in beiden Fällen auch um eine Stufe im Strafmaasse heruntergeht. Endlich ist wohl auch noch das darmstädtische St.G.B. von 1841 zu dieser Gruppe zu zählen, dessen Ausnahmen von der Bestrafung freilich sehr eigenthümlich bestimmt sind. Grundsätzlich werden nämlich hier nur die gegen einen deutschen Bundestaat begangenen Verbrechen bestraft; bei den übrigen Staaten hängt die Verfolgung von der jeweiligen Billigung des Justizministeriums ab. Und mindestens als wunderlich darf es bezeichnet werden, dass eine gemilderte Strafe noch erfolgen kann, wenn der im Auslande sich verfehlende Hesse dort bereits gestraft oder begnadigt, und sogar. wenn er dort freigesprochen ist. — Noch weiter von einem festen Principe entfernt sich die dritte Gruppe. Dieselbe wird ausschliesslich von Württemberg gebildet, welches die Ausübung seiner Strafgewalt davon abhängig macht, ob die fragliche Handlung in dem verletzten Staate selbst mit einer Strafe bedroht ist, insbesondere aber, ob sie bestraft würde, wenn sie dort gegen Württemberg begangen worden wäre. Auch gestattet es die Anwendung eines etwaigen milderen Strafmaasses des Staates, in welchem das Verbrechen verübt wurde. — Zu einem in sich übereinstimmenden Grundsatze dagegen bekennt sich

endlich die vierte Gruppe, in welcher vor Allem die überwiegende Mehrzahl der deutschen Staaten steht [1], dann aber auch Neapel, Portugal, Russland und Norwegen und eine Anzahl schweizerischer Kantone. Diese Staaten bestrafen jedes im Auslande von einem ihrer Unterthanen, sei es nun gegen sie selbst und ihre Angehörigen, sei es gegen Fremde begangene Vergehen, und zwar einfach nach dem eigenen Gesetze. Man sehe die Strafgesetzbücher von Oesterreich, § 30; von Preussen, § 4; von Bayern, Art. 30 [2]); von Coburg, Art. 2 und 3; von K. Sachsen, Art. 2; von Hannover, Art. 2; von Baden, Art. 4; von Oldenburg, Art. 3; von Neapel, Straf-Pr.-O. von 1819, Art. 6 und 7; Portugal, St.G.B., Art. 24; Russland, Art. 179—181; Norwegen, Kap. 1, § 1 und 4; Aargau, § 2; St. Gallen, Art. 4. Siehe ferner die verschiedenen Verträge über die Bestrafung der von den eigenen Unterthanen in fremdem Lande begangenen Forst-, Jagd-, Feld- u. s. w. Frevel. So z. B. zwischen Oesterreich und Preussen vom 21. März 1842, zwischen Kurhessen und Sachsen-Weimar, vom 1. Sept. 1842, zwischen Preussen und S. Koburg, vom 27. Dec. 1847 (sämmtlich bei Martens, N. R. G.) Unzweifelhaft kommen in den zu dieser Gruppe gehörigen Gesetzen einige Verschiedenheiten über untergeordnete Punkte vor; sie sind aber nicht bedeutend genug, um den Grundsatz selbst anzugreifen, oder sind sie zum Theile sogar nur Folgerungen, welche man in dem einen Staate ausdrücklich ausgesprochen, in andern aber übergangen hat. So ist es z. B. keine Beschränkung, sondern vielmehr eine Bestätigung des Grundsatzes, wenn das preussische, das badische und das hannoversche Gesetz den Eintritt einer Strafe in dem Falle beseitigt, wenn die fragliche Handlung nur nach dem fremdem, nicht aber auch nach dem preussischen u. s. w. Gesetze für strafbar erklärt ist. Ebenso sind einige eigenthümliche Bestimmungen des badischen Gesetzes unerheblich oder selbstverständlich.

5. Eine bemerkliche Verschiedenheit der Ansichten findet sodann unter den europäischen Staaten über die Frage statt, ob ein Staat die von einem Ausländer im Auslande gegen ihn selbst oder gegen einen seiner Unterthanen begangenen Verbrechen zu bestrafen berechtigt ist, falls er den Thäter später in seinen Gewahrsam bekömmt, sei es durch Auslieferung, sei es nach freiwilligem Betreten des diesseitigen Gebietes? — In einer, freilich nur kleinen, Anzahl von Staaten findet in solchem Falle gar keine Bestrafung statt. So hält das englische und amerikanische Recht hier strenge fest an dem Grundsatze von der Territorialität der Verbrechen, was in diesem Falle um so

1) In Beziehung auf die bayer'sche Gesetzgebung ist allerdings bestritten, ob die Bestrafung von Ausländern sich nur auf Privatverbrechen beschränke, oder auch auf Staatsverbrechen ausdehne. S. Samhaber, a. a. O. Der Beweis für die Nichtausdehnung erscheint übrigens keineswegs als vollständig geführt.

2) Eine verdienstliche Zusammenstellung der einschlagenden deutschen Gesetzgebungen und der dazu gehörigen Literatur giebt Berner, Wirkungskreis des Strafgesetzes, S. 112 fg.

bemerkenswerther ist, als das unbedingte Asylrecht Englands und Nordamerika's ihnen auf diese Weise die unantastbare Duldung fremder Verletzer ihrer eigenen Rechtsordnung aufnöthigen kann. Auch das Strafgesetz für Oldenburg erklärt die im Auslande von Ausländern gegen einheimisches Recht begangene Verbrechen für straffrei (Straf-G.B., Art. 3), macht jedoch die, wohl am wenigsten von allen zu vertheidigende, Ausnahme, dass die als Hochverrath und Majestätsbeleidigung im Gesetze bezeichneten Handlungen bestraft werden können. — Eine zweite, von sehr vielen Staaten angenommene, Ansicht geht gerade entgegengesetzt dahin, dass der Staat vollkommen berechtigt sei, auch ausländische Verletzer seiner Gesetze nach eigenem Rechte zu bestrafen, wenn er derselben auf erlaubte Weise habhaft werden kann. Nicht nur sämmtliche deutsche Staaten, sondern auch Holland, Russland und Norwegen halten diesen Grundsatz fest. Man sehe z. B. das österreichische Straf-G.B., § 31; das bayerische Publicat.-Patent, Art. 4, und das Strafgesetz, Art. 31; das hannoversche Straf-G.B., Art. 3; das k. sächsische Straf-G.B., Art. 4 (somit denn auch das weimar'sche, altenburg'sche Gesetz); das württembergische Straf-G.B., Art. 4; das oldenburgische, Art. 4; die braunschweig'sche Verf.Urk., Art. 205; das badische Straf-G.B., Art. 5; die holländische Strafprozess-O. von 1838; das russische Criminal-Gesetzbuch von 1845, § 175. Und nur untergeordnete Beifugen sind es, wenn z. B. Oesterreich in solchen Fällen das mildere auswärtige Gesetz anzuwenden erlaubt, dagegen aber, ebenso auch Bayern, jeden Falles Ausweisung des Bestraften anordnet; oder wenn das Gesetz von St. Gallen der Regierung einen besondern Beschluss über die Anstrengung des Verfahrens vorbehält. — Verschieden hiervon ist denn aber wieder, drittens, die Bestimmung des französischen Rechtes, welche sich, wie sie freilich folgerichtigerweise thun musste, an die Vorschriften über die Bestrafung der eigenen Unterthanen, welche sich im Auslande verfehlten, anlehnt. Nachdem nämlich das ältere Recht keine bestimmte Sätze darüber enthalten, das Strafgesetzbuch vom Jahre IV, Art. 12, aber die Bestrafung von Ausländern ausdrücklich nur auf die Fälscher von Geld oder Geldpapieren beschränkt, für alle übrigen nur Ausweisung aus dem Gebiete der Republik angeordnet hatte: dehnte der Code d'instr. crim., Art. 6, die Bestrafung auch auf Diejenigen aus, welche die Sicherheit des französischen Staates angegriffen oder seine Siegel gefälscht hatten. Gegen einzelne Franzosen im Auslande von Ausländern begangene Verbrechen sollen dagegen ungestraft bleiben. Auch findet kein Contumacialverfahren statt, da nur gegen Solche, welche wirklich in der Gewalt des Staates sind, vorgeschritten werden soll. Ganz dieselben Bestimmungen gelten denn auch in Belgien; und in Sardinien ist nur die Abweichung, dass auch, wenn es sich von einem gegen einen einzelnen Sardinier begangenen Verbrechen handelt, die Bestrafung angestrebt, zu dem Ende aber zunächst die Auslieferung an das forum delicti

commissi angeboten und erst nach dessen Ablieferung selbst eingeschritten wird.

6. Nur sehr selten findet sich endlich eine Bestimmung über den Fall, wenn ein **Ausländer** im **Auslande** gegen **ausländische** Staaten oder Privatpersonen gefehlt hat. Die bei weitem meisten Staaten betrachten einen solchen Fall als ihnen ganz fremd bleibend; und nur etwa bei der Erwägung, ob einem Fremden Aufenthalt gestattet werden wolle, wird Rücksicht auf frühere von ihm begangene Rechtswidrigkeiten genommen, oder kann bei denjenigen Staaten, welche ungestrafte Verbrecher ausliefern, das im Auslande gegen Ausländer und von einem Ausländer Verübte zur Sprache kommen. Dennoch haben einzelne wenige Staaten die Abneigung gegen Störung der Rechtsordnung überhaupt so weit getrieben, dass sie sich, wenn kein näher Berechtigter oder Verpflichteter eine Strafe erkennen will, für berufen erachten, auch in dem vorliegenden Falle zur Zufügung der verdienten Strafe beizutragen. So namentlich Oesterreich, Bayern und Sachsen sammt den sich anschliessenden verwandten Staaten. (Siehe die nächst vorstehenden Stellen der betreffenden Gesetzbücher.) Doch findet ein verschiedenes Verfahren statt. In den sächsischen Staaten ist zunächst nur Anfrage bei dem Justizministerium vorgeschrieben, welche aber freilich, wenn die Bestimmung einen Sinn haben soll, einen Befehl zur Auslieferung oder zu eigenem Einschreiten veranlassen kann. Nach bayerischem Gesetze muss immer die Auslieferung an den verletzten Staat angeboten werden; im Falle einer Annahmeverweigerung aber erfolgt nur Ausweisung, nicht eigene Bestrafung. Am weitesten geht Oesterreich, welches allerdings auch in erster Linie Auslieferung anbietet, auf Weigerung der Annahme aber nun selbst bestraft und überdiess schliesslich ausweist.

β) Staats- und völkerrechtliche Grundsätze über Auslieferung von Verbrechern.

An die vorstehenden Bestimmungen über die Rechte und Pflichten der Staaten zur eigenen Bekämpfung der Verbrechen durch Strafen schliessen sich denn die Grundsätze an, nach welchen durch **Auslieferung** an den zunächst Verletzten mitgewirkt werden will zur Herstellung der Rechtsordnung.

Die Auslieferung ist eine Ergänzung des eigenen Handelns, welche da eintritt, wo ein Staat sich für verpflichtet erachtet, zur Bestrafung einer gesetzwidrigen Handlung mitzuwirken, er aber eine eigene Zuständigkeit zur Erkennung dieser Strafe nicht in Anspruch nehmen kann oder will. Es ist daher auch begreiflich, dass die verschiedenen Staaten sich zu dieser Frage verschieden verhalten, je nachdem sie überhaupt eine Pflicht, auch ausserhalb des Kreises ihrer Unterthanen oder ihres Gebietes zur Aufrechterhaltung

der Rechtsordnung mitzuwirken, anerkennen oder nicht; und eigentlich sollten sich die von jedem Staate in Beziehung auf Auslieferung befolgten Grundsätze alsbald angeben lassen, sobald dessen System in Beziehung auf die eigene Bestrafung der im Vorstehenden unter 4—6 aufgezählten Fälle bekannt ist. Eine solche strenge Folgerichtigkeit findet jedoch keineswegs statt. Die Darstellung der verschiedenen Systeme ist vielmehr dadurch nicht wenig erschwert, dass sich bei der Auslieferungsfrage in vielen Fällen theils Klugheitsrücksichten theils Leidenschaften geltend gemacht haben, und weder ein sich beständig gleich bleibendes noch ein freies bloss der eigenen Ueberzeugung folgendes Handeln statt findet. Es kann daher im Folgenden nicht nur von einem einfachen logischen Anknüpfen an die Grundsätze über die Strafrechtstheorieen der einzelnen Staaten nicht die Rede sein, vielmehr nur angegeben werden, was thatsächlich als Regel aufgestellt ist; sondern es laufen auch noch neben diesen Bestimmungen oft genug einzelne abweichende Handlungen oder selbst auf anderen Grundsätzen ruhende Verträge her. — Zu richtiger Einsicht und Vollständigkeit ist dabei im Uebrigen nöthig, nicht nur, dass immer die Auslieferung der eigenen Unterthanen von der Auslieferung Fremder, gewöhnlich Flüchtiger, unterschieden wird, bei beiden aber wieder die Auslieferung wegen angeblicher staatlicher und wegen sogenannter gemeiner Verbrechen; sondern dass auch die Grundsätze aufgeführt werden, nach welchen die einzelnen Staaten hinsichtlich der Aufnahme Fremder in ihr Gebiet und in ihren Schutz verfahren. Es fällt nämlich in die Augen, dass eine grosse Bereitwilligkeit in dieser Beziehung dem Verhalten bei Auslieferungen eine ganz andere praktische Bedeutung gibt, als wenn thatsächlich keine oder nur wenige Flüchtlinge überhaupt zugelassen werden. Namentlich wo Leichtigkeit der Aufnahme und Erschwerung der Auslieferung zusammenfallen, müssen die Folgen für den Staat selbst und für andere Staaten von grosser Bedeutung sein.

Ordnet man nun die Staaten in eine fortlaufende Reihe von Gruppen, je nachdem sie in steigendem Maasse zur Aufrechterhaltung der Rechtsordnung in fremden Gebieten mittelst Nichtzulassung Flüchtiger und durch Auslieferungen mitwirken, so kann darüber kein Zweifel sein, dass auch hier wieder

1) England und die Vereinigten Staaten von Nordamerika zuerst zu nennen sind. Es verstehen sich dieselben nämlich am wenigsten von allen Staaten zu einer Beihülfe der bezeichneten Art; und zwar in doppelter Weise. Einmal wird das Asylrecht gegenüber von allen anderen Staaten ganz unbedingt in Anspruch genommen und kein Begehren einer Zurückweisung oder Wiederwegsendung erfüllt; ja sogar der Regierung selbst das Recht nicht gegeben, wegen eigener Belästigung oder Gefährdung durch einen Fremden eine Beschränkung oder Ausweisung desselben

anzuordnen. Das Asyl ist sowohl Recht als Pflicht. Sodann ist die Auslieferung von Verbrechern auf das geringste Maass beschränkt. Eine Auslieferung eigener Bürger [1]) findet fast niemals und wegen keines Verbrechens statt, weil die Nichtauslieferung eigener Unterthanen weitaus bei den meisten Staaten Grundsatz ist, dieselbe dann aber, wegen des Wegfalles der Gegenseitigkeit, auch gegenüber von ihnen nicht stattfindet. Es sind also die eigenen Unterthanen in der unendlichen Mehrzahl der Fälle, wenn sie ihr Vaterland glücklich erreichen können, keinerlei Strafe wegen

1) Lediglich nach der Gesetzgebung des betreffenden Staates ist natürlich zu entscheiden, wer als Bürger und wer als Ausländer zu behandeln ist. Es steht ganz in ihrem Belieben, die Bedingungen der Indigenatserwerbung schwer oder leicht zu setzen, auch Aenderungen in denselben vorzunehmen. Ebenso mag sie einem erst naturalisirten Bürger, vorübergehend oder lebenslänglich, bestimmte politische Rechte verweigern, ohne dass seine Haupteigenschaft dadurch verändert würde und er gegenüber vom Auslande keinen Schutz erhielte. Nicht das Mindeste ist daher von Seiten fremder Staaten dagegen einzuwenden, wenn jetzt in England, nach Act. 7 und 8. Vict. c. 55, eine blosse Urkunde des Staatssekretärs anstatt der früher nothwendigen Parliamentsakte Naturalisation verleiht; und eben so wenig ist England gehindert, die Auslieferung eines solchen naturalisirten Bürgers zu verweigern, weil es für gut findet, einem solchen das staatsbürgerliche passive Wahlrecht vorzuenthalten. — Dagegen liegt es in der Natur der Sache, dass der Staat Solche, welche er in seinen Verband noch nicht als wirkliche Mitglieder aufgenommen hat, auch noch nicht als solche erklären und beschützen kann; und aus den elementarsten Rechtsbegriffen ergiebt sich, dass die erst theilweise Erfüllung der gesetzlichen Aufnahme-Bedingungen noch keine Veränderung im Rechtsstande hervorbringt. Auch ist unzweifelhaft, dass es keinen rechtlichen Zustand zwischen Bürger und Nichtbürger giebt; wer nicht Bürger ist, ist Ausländer. Desshalb beruht denn die von den Vereinigten Staaten in dem Koszta-Handel aufgestellte Theorie, dass ein Ausländer durch einfaches Domicil Anspruch auf Staatsschutz gegen Aussen erwerbe, selbst wenn er nicht einmal die Absicht habe das Bürgerrecht zu erlangen, auf entschiedenster Begriffsverwirrung oder unerträglicher Anmaassung. Die zur Rechtfertigung des Satzes aufgestellte Behauptung, (s. die Note des Staatssekretärs Marcy vom 25. Sept. 1853, in New-York Weekly Herald, Nro. 580,) dass eine solche Person nach allgemein anerkannten völkerrechtlichen Sätzen zwar nicht naturalisirt, wohl aber nationalisirt sei, ist geradezu aus der Luft gegriffen. Ein solcher Unterschied von Naturalisation und Nationalisirung ist noch gar nie, weder in der Wissenschaft noch im Leben, aufgestellt worden; und ist überhaupt Nationalität und Nationalisirung gar kein Rechtsbegriff, sondern eine geschichtliche oder psychologische Thatsache. Die zum Beweise der Behauptung beigebrachten Gründe sind höchst kläglich. Die Stelle aus Kent's Commentarien spricht gar nicht von Bürgerrecht oder Nationalität, sondern von der Unterwerfung fremder Kaufleute unter das Landesrecht. Die Gewohnheit der Consuln in der Levante, auch Nichtlandsleute in ihren Schutz zu nehmen, ist eine völlige Singularität jener halbbarbarischen Zustände. Und wenn endlich der amerikanische Minister glaubt, die so naheliegende Einwendung eines unerträglichen Missbrauches seiner Theorie durch die Behauptung entkräften zu können, dass im Falle eines gegen das Ausland begangenen Verbrechens von Seiten eines „Naturalisirten“ das Verhältniss werde als erschlichen erklärt werden: so ist diess nur aus völligem Mangel aller Rechtsbildung zu erklären. Wie kann bei der Thatsache des Domicils und den rechtlichen Folgen derselben von gutem oder schlechtem Glauben die Rede sein? Wo macht die Gesetzgebung der Vereinigten Staaten die Erwerbung des Bürgerrechtes oder der Nationalität von einer Absicht oder einer Unsträflichkeit des Betragens abhängig? Wie kann ein Bürgerrecht durch ein Verbrechen im Auslande verloren gehen? Die ganze Streitfrage berührt die Lehre vom Asylrechte nur gelegentlich, und ihre Bedeutung liegt ganz wo anders: dennoch ist auch auf jenem Felde hinreichender Grund zu ernstlichster Bekämpfung der amerikanischen Begriffsverwirrung. Leuchtet doch ein, dass wenn hier nicht durch gemeinschaftlichen Widerstand der europäischen Mächte Recht und Logik aufrecht erhalten, überhaupt der, all' diesem amerikanischen Gebaren zu Grunde liegenden, ungezogenen Abneigung gegen jede nicht demokratische Regierung scharf entgegengetreten wird, man beständig wiederholten Anmaassungen und Rechtswidrigkeiten ausgesetzt ist, zunächst und unmittelbar aber alle Verträge über Auslieferung von Privatverbrechern völlig illusorisch sind.

einer im Auslande begangenen Handlung ausgesetzt, da der eigene Staat sich um solche Verbrechen nicht bekümmert, der verletzte fremde Staat aber nicht in die Lage gesetzt wird, sein Strafrecht auszuüben. Aber auch Ausländer werden nur sehr selten ausgeliefert; nämlich nur in Folge eines besonderen mit dem betreffenden Staate geschlossenen, von der gesetzgebenden Gewalt besonders gebilligten Vertrages, und auch dann niemals wegen staatlicher Vergehen, sondern nur wegen gemeiner Verbrechen in weniger besonders schreienden Fällen gröbster Art. — Doch werden freilich diese Grundsätze nicht so ganz ausnahmslos eingehalten, wie man oft annimmt und auch wohl mit zweifelhaftem Selbstlobe aufstellt [1]). England hat schon mit grosser Heftigkeit Schutz von fremden Regierungen gegen Umtriebe verlangt, welche in dem Gebiete der letztern gegen seine Rechte unternommen wurden [2]). Und dass es seine vielgerühmte Asylpflicht während der Dauer der französischen Kriege und noch manches Jahr nachher durch die Alien-bill gar sehr beschränkt und der Regierung das Recht der Austreibung eines Fremden als blose Verwaltungsmaassregel eingeräumt hat, ist bekannt genug. Auch ist unläugbar, dass, wenn gleich jetzt keinerlei Beschränkungen in der Zulassung Fremder bestehen, und zunächst eine Erneuerung solcher Maassregeln nicht wahrscheinlich ist: diess doch nur aus freiem Willen und politischer Ansicht geschieht, ein rechtliches Hinderniss aber einer neuen Gesetzgebung jener Art nicht entgegen steht. Auch in den Vereinigten Staaten ist schon vielfach der Gedanke einer Beschränkung der Einwanderung zur Sprache gekommen. Zunächst mögen allerdings nur Gründe der Armenpolizei u. dgl. hierzu bewegen; allein damit sind natürlich auch politische und rechtliche Erwägungen nicht ausgeschlossen, sobald sie als richtig und bedeutend anerkannt werden. Was aber die Auslieferung betrifft, so sind, abgesehen von jenen einzelnen Fällen, in welchen namentlich die englische Regierung Auslieferungen verlangte, (somit natürlich auch unter gleichen Umständen hätte gewähren müssen,) mehrere Verträge von England und von den Vereinigten Staaten, theils unter sich selbst theils mit fremden Mächten, über die regelmässige Auslieferung von flüchtigen Verbrechern geschlossen worden. Und zwar ist der Kreis der Fälle, in welchen gegenseitige Auslieferung bedungen wird, in der Erweiterung begriffen. — England steht itzt mit drei fremden Mächten in Auslieferungs-Verträgen; nämlich mit den Vereinigten Staaten, mit Frankreich und mit China. In dem Vertrage mit den Vereinigten Staaten vom 19. Dec. 1794

---

1) Man sehe z. B. Lord Coke, Institute, Buch III, Cap. 180.

2) Mit Recht ist England dieser Beweis schreiender Folgewidrigkeit und Selbstsucht bitter vorgeworfen worden. S. Allg. Zeit., 1858, Nro 80 und 81. Hier sind selbst die ausführlichen Worte einer englischen Note an das Kabinet in Washington mitgetheilt, in welcher Schutz gegen die Umtriebe ausgewanderter kanadischer Empörer gefordert und die Vereinigten Staaten im Weigerungsfalle mit Entschädigungs-Ansprüchen und Hinweisung auf Mitschuld bedroht werden.

und 28. Oct. 1795 (Martens, Rec., Bd. VI, S. 383) war Auslieferung bedungen bei Mord und Fälschung; in dem Vertrage vom 9. August 1842 (Martens, N. Rec. Gén., Bd. III, S. 463) ward sie auch noch auf Seeraub, Brandstiftung und Fälschung erstreckt. Und zwar ist wohl zu bemerken, dass dabei die Auslieferung eigener Staatsangehöriger keineswegs ausgeschlossen ist. Mit Frankreich (so wie mit Spanien und der batavischen Republik) ging England in dem Frieden von Amiens vom 27. März 1802 auf Auslieferung wegen Mords, Fälschnng und betrügerischen Bankerottes ein. S. Martens, Bd. VII, S. 404. In den Verträgen zwischen England und Frankreich vom 31. August 1787 und 7. März 1815 wurde für die gegenseitigen ostindischen Besitzungen sogar die Auslieferung aller Flüchtigen, nicht nur wegen jeder Art von Verbrechen, sondern selbst wegen Schulden, festgesetzt. S. Martens, Rec., Bd. IV, S. 281 und Nouv. Rec., Bd. II, S. 104. Und der Vertrag vom 13. Febr. 1843 endlich (Martens, N. R. G., Bd. V, S. 20) erneuert im Wesentlichen die Bestimmungen des Vertrages von Amiens für den ganzen Umfang der beiderseitigen Reiche [1]). Mit China endlich hat England zwei Auslieferungs-Verträge geschlossen. Einmal ist in dem Vertrage vom 8. Oct. 1843 gegenseitige Auslieferung von flüchtigen Verbrechern für gewisse Fälle nnd Orte zugesagt; sodann in dem Vertrage von Tirtsin (Art. 9) weitere Auslieferung chinesischer Flüchtlinge ohne Gegenseitigkeit. Auch darf nicht ganz übersehen werden, dass Verträge über die Auslieferung von Ausreissern sogar sehr häufig während des 18ten Jahrhunderts von England mit deutschen Staaten geschlossen worden sind. S. das Verzeichniss bei Foelix, Droit intern. privé, § 600. — Die Vereinigten Staaten aber haben, ausser den eben erwähnten Uebereinkünften mit England in den Jahren 1788 und 1823 Verträge mit Frankreich über Auslieferung von Ausreissern, und unter dem 9. Nov. 1843 (Martens, N. R. G., Bd. VI, S. 660) sogar eine Uebereinkunft über die Auslieferung wegen einzelner, genau bezeichneter, gemeiner Verbrechen geschlossen; letzteres aber so wenig bereut, dass sie unter dem 25. Nov. 1850 mit der Schweiz nnd unter dem 16. Juni 1852 mit Preussen und anderen deutschen Staaten ganz ähnliche Verabredungen trafen, freilich in diesen Fällen mit Ausschliessung der Auslieferung eigener Staatsangehöriger. Ueberdiess ist die Auslieferung von Verbrechern jeder Art unter den Staaten der Union selbst schon durch die Verfassung festgestellt (Art. 4, sect. 2), und auch gegenüber von fremden Staaten hat sich der Staat New-York durch ein eigenes Gesetz zur Aus-

1) Da die Vollziehung des Vertrages von 1843 manchfache Schwierigkeiten bei den englischen Gerichten fand, so wurde zu deren Beseitigung ein neues Uebereinkommen getroffen und auch, unter dem 28. Mai 1852, unterzeichnet. S. dasselbe bei Hertslet's Treatises, Bd. IX, S. 281. Allein die, verfassungsmässig bei einem Auslieferungsvertrage nothwendige, Billigung des Parliamentes konnte nicht erlangt werden, und so ist es zunächst bei dem Vertrage von 1842 geblieben. Vgl. die Debatten im Oberhause am 8, 11, 14 und 25. Juni 1852 bei Hansard.

lieferung wegen aller gemeiner Verbrecher bereit erklärt, wenn solche nach dem Rechte des verletzten Staates mit Tod oder Gefängniss zu bestrafen seien.

2) Eine zweite, zahlreichere Abtheilung bilden diejenigen Staaten, welche Fremden keineswegs ein unbedingtes Recht des Zutrittes und Aufenthaltes gestatten, sondern sowohl allgemeine Verfügungen als einzelne Maassregeln je nach eigenem Vortheile treffen, in Beziehung auf Auslieferung aber das System befolgen, eigene Unterthanen niemals, Fremde nicht wegen eines Verbrechens gegen den Staat, wohl aber wegen schwerer gemeiner Verbrechen auszuliefern. Allerdings finden kleinere Verschiedenheiten in der Ausführung dieser Sätze statt; sie betreffen jedoch nicht den Kern des Grundsatzes, sondern nur untergeordnete Punkte. So sind z. B. die sich zur Auslieferung eignenden Fälle nicht ganz gleichmässig bestimmt. Während einzelne Staaten nur bei ausdrücklich anerkannter Gegenseitigkeit handeln, und sie somit die obigen Grundsätze nur als Ausgangspunkte für besonders abzuschliessende Verträge erklären; vollziehen andere die von ihnen aufgestellten Regeln ohne alle Rücksicht auf das Verfahren Dritter. Eben so ist die Aufnahme von fremden Flüchtlingen bei den Einen durch allgemeine Vorschriften geordnet; bei Andern wird sie dagegen je nach der Beschaffenheit des einzelnen Falles und nach besonderer Anweisung der Regierung behandelt. — In diese Abtheilung gehören denn namentlich Frankreich, Belgien und die Schweiz, deren Grundsätze, wegen der besonderen Wichtigkeit gerade dieser Länder in der Asylfrage, im Einzelnen dargelegt werden müssen; ferner Russland [1]).

Frankreich anerkennt, zunächst, kein Recht eines Fremden sich gegen den Willen des Staatsoberhauptes aufzudrängen. Vielmehr ertheilt das Gesetz vom 21. April 1832 ausdrücklich die Befugniss, Fremde aus dem Staatsgebiete zu entfernen, wenn ihre Anwesenheit der öffentlichen Ruhe und Ordnung nachtheilig sein sollte; und zwar steht die Entscheidung lediglich Regierungsbehörden und nicht etwa den Gerichten zu. Aber auch geduldete

1) Gewöhnlich wird Russland unter den Staaten aufgeführt, welche niemals ausliefern, den Fall besonderer Verträge ausgenommen. S. u. a. Martens, Précis, § 101. Es mag dahin gestellt bleiben, in wie ferne diese Handlungsweise wirklich als Grundsatz aufgestellt ist. (ein Beweis dafür ist nirgends gegeben, und selbst in den dem Gegenstand besonders gewidmeten Schriften nichts zu finden, wie namentlich bei Witte, Die Rechtsverhältnisse der Ausländer in Russland. Dorp., 1847); thatsächlich finden Auslieferungen in vielen Fällen statt, da der Kaiserstaat zum Abschlusse betreffender Verträge ganz geneigt ist. Solche Verträge bestehen namentlich mit allen Nachbarstaaten. So mit China, s. Criminal-Gesetzbuch von 1815, § 175. Anmerk.; mit der Türkei der Vertrag von Kainardschi, vom 10. Juli 1774, welcher noch im Jahr 1849 geltend gemacht wurde; mit Oesterreich und Preussen ein Vertrag vom 4. Jan. 1834 in Betreff der Bewohner ehemalig polnischer Provinzen; mit Schweden, vom 20. Nov. 1810, bezüglich der Auslieferung wegen grober gemeiner Verbrecher; mit Preussen vom 20. Mai 1844 ein ganz allgemeiner Auslieferungsvertrag ohne alle Beschränkung; ausserdem zahlreiche Verträge über die Auslieferung von Fahnenflüchtigen. Da Russland überdiess zu den Staaten gehört, welche den Zutritt und den Aufenthalt von Fremden lediglich nach ihrem Belieben ordnen: (s. die angeführte Schrift von Witte, S. 33 fg.) so ist dasselbe in allen praktischen Beziehungen in die gegenwärtige zweite Klasse zu setzen.

Flüchtlinge sind bestimmten Vorsichtsmaassregeln unterworfen; namentlich werden sie immer in das Innere gebracht. S. Rundschreiben des Polizeiministers vom April 1853; und Block, Dictionnaire de l'administr., Art. Réfugiés. — Was aber die Auslieferung betrifft, so ist von einer solchen in Beziehung auf Franzosen gar keine Rede. Einige frühere Verträge, welche es gestatteten, sind längst erloschen und standen immer vereinzelt. Und ebenso ist ein kaiserliches Dekret vom 23. Oktober 1811, welches dem Staatsoberhaupte die Ueberlassung eines Unterthanen an einen fremden Staat vorbehielt, ausser Uebung, wenn es überhaupt je zur Anwendung kam. Fremde dagegen liefert Frankreich aus; jedoch nur unter folgenden Beschränkungen. Vorerst ist die ausdrückliche Genehmigung des Staatsoberhauptes in jedem einzelnen Falle nöthig. Sodann werden nur eigene Unterthanen des verlangenden Landes, nicht aber etwa auch Solche, welche sich früher in dieses Land anderwärts her geflüchtet hatten, ausgeliefert. Drittens geschieht es nicht wegen staatlicher Verbrechen und nicht wegen blosser Vergehen, sondern nur wegen gemeiner Verbrechen (crimes). Endlich muss die fremde Regierung selbst die Auslieferung verlangen, und nicht etwa eine untergeordnete Behörde. S. Rundschreiben des Justizministeriums vom 5. April 1841, bei Dalloz, Dict., Art. Extradition; ferner Block, a. a. O., Art. Extradition. — Die vielen von Frankreich abgeschlossenen Verträge sind nur besondere Festsetzungen dieser allgemeinen Grundsätze; und wenn etwa auch noch in früherer Zeit einige Abweichungen vorkamen, wie z. B. in dem Vertrage mit der Schweiz vom 18. Juli 1828 Auslieferung wegen staatlicher Verbrechen verabredet war: so ist diese Bestimmung sogar durch einen besondern Vertrag, vom 3. Sept. 1833, ausdrücklich zurückgenommen worden; und je näher der Gegenwart, um so weniger findet eine Abweichung mehr statt. Die Auslieferungsverträge Frankreichs gehen über die Mitte des 18ten Jahrhunderts hinauf. Abgesehen von den vielen Verabredungen über die Auslieferung Fahnenflüchtiger, wurde unter dem 17. August 1736 ein Auslieferungsvertrag mit den Niederlanden bekannt gemacht, (s. Hélie, Traité de l'instr. crim., Bd. II, S. 656.) Sodann liegen zwei wesentlich gleichlautende Verträge vor mit dem fränkischen Kreise vom 4. Oct. 1741, (s. Moser, Versuch, Bd. VII, S. 152) und mit Württemberg vom 3—9. Dec. 1763, (Martens, Rec., Bd. I, S. 310), welche die Auslieferung von Räubern, Uebelthätern (malfaiteurs), Dieben, Brandstiftern, Todtschlägern, Mördern und Vagabunden verabreden. Unter dem 5. Juli 1783 trat Frankreich einem Vertrage zwischen Spanien und Portugal bei, welcher die Auslieferung von Falschmünzern, Schmugglern und Fahnenflüchtigen bestimmte. Mit der Schweiz besteht seit dem 2. Fruct. des Jahres VI, oder 19. August 1798, ein Vertrag, welcher am 27. Septbr. 1803 und am 18. Juli 1828 erneuert wurde, (Snell, Handbuch, Bd. I, S. 495 fg.) und

durch welchen eine Reihe von schweren gemeinen Verbrechen als Grund gegenseitiger Auslieferung festgestellt ist. Znr Grundlage für eine allgemeine Regel dient aber itzt der Vertrag mit Belgien, vom 22. Nov. 1834. Durch denselben sind bestimmte Fälle als gemeine Verbrechen bezeichnet, nämlich: Mord, Nothzucht, Vergiftnng, Brandlegnng, Fälschung, Falschmünzerei, Meineid, Diebstahl, betrügerischer Bankrott, Kassenveruntreunng; nnd ausserdem ist noch bei diesen Vergehen ausdrücklich festgestellt, dass Auslieferung nnr in den bis zu einer peinlichen Strafe gehenden Fällen stattfinde. Wesentlich dieselben Bestimmungen, zum Theile mit den gleichen Worten, sind denn seitdem in einer ganzen Reihe von Verträgen zwischen Frankreich und anderen Staaten aufgenommen worden. So die Uebereinkünfte mit Sardinien, vom 23. Mai 1838; mit England, vom 13. Februar 1843; mit Lucca, vom 10. Nov. 1843; mit den Vereinigten Staaten, vom 9. Nov. 1843; mit Baden, vom 27. Juni 1844 und 17. Nov. 1853; mit Toscana, vom 11. Sept. 1844; mit Luxembnrg, vom 26. Sept. 1844 und mit Holland, vom 7. Nov. 1844; mit Neapel, vom 14. Juni 1845; mit Prenssen, vom 21. Jnni und 20. Angust 1845; mit Bayern, vom 26. März 1846 und 20. Juni 1854; mit Mecklenbnrg-Schwerin, vom 26. Jan. 1847; mit Mecklenbnrg-Strelitz, vom 10. Febr. 1847; mit Oldenburg, vom 6. März 1847; mit Bremen, vom 10. Juni 1847; mit Lübeck, ? 1847; mit Hamburg, vom 5. Febr. 1848; mit K. Sachsen, vom 28. Febr. 1850; mit Neu-Granada, vom 9. April 1850; mit Spanien, vom 26. August 1850; mit Kurhessen, vom 12. Nov. 1852; mit Württemberg, vom 25. Jänner 1853; mit GH. Hessen, vom 26. Jänner 1853; mit Frankfnrt, vom 9. April 1853: mit Hessen-Hombnrg, vom 18. April 1853; mit Nassau, vom 30. Juni 1853; mit Lippe-Detmold, vom 14. April 1854; mit Waldeck, vom 10. Juli 1854; mit Portugal, vom 13. Juli 1854; mit Hannover, vom 13. März 1855; mit Oesterreich 1855.

In Belgien ist das ganze Verhältniss bald nach der Gründung des Staates durch Gesetzgebung ausdrücklich und unzweifelhaft festgestellt worden, so dass hier weder ein Schwanken noch eine Ausnahme anfstösst. — Die Aufnahme Flüchtiger ist zwar als Regel angenommen; jedoch der Regierung die Befugniss zur Ausweisung in allen Fällen eingeräumt, in welchen ein Fremder entweder durch sein Betragen die öffentliche Ruhe gefährdet, oder wenn er wegen eines der gemeinen Verbrechen, welche Grnnd zu einer Auslieferung sind, in seinem Vaterlande bestraft oder angeklagt ist. Diese anfänglich nnr auf drei Jahre gültige Bestimmung ist später wiederholt verlängert worden. — Eine Auslieferung darf die Regiernng bei Belgiern niemals bewilligen, und auch bei Fremden nicht wegen staatlicher Handlungen; wohl aber ist ihr gestattet, gegenseitige Verträge mit fremden Staaten zu schliessen über Auslieferung wegen bestimmter gemeiner Verbrechen. (Es sind die so eben bei dem Vertrage mit Frankreich aufgeführten.) S. Gesetz

vom 1. Oct. 1833. — Auf dieses Gesetz gestützt ist denn eine Anzahl von Verträgen solchen Inhaltes wirklich abgeschlossen worden. So z. B. mit Frankreich, unter dem 22. Nov. 1832; mit Preussen, vom 29. Juli 1836; mit Bayern, vom 6. Febr. 1846; mit Kurhessen, vom 30. April 1845; mit Hannover, vom 10. Oct. 1845; mit Sachsen-Coburg, vom 16. Juli 1846; mit der Schweiz, vom 11. Sept. 1846; mit Anhalt-Bernburg, vom 12. Oct. 1846; mit Anhalt-Dessau, vom 24. Oct. 1846; mit Sachsen-Weimar, vom 3. Nov. 1846; mit Anhalt-Köthen, vom 8. Nov. 1846; mit Sachsen-Meiningen, vom 4. Nov. 1846.

Die Schweiz, als völkerrechtliche Gesammtheit, nimmt das Recht des Asyles in Anspruch, und übt es auch bekanntlich sehr vielfältig und in ausgedehntem Maasse aus. Allein sie erkennt weder die Pflicht an, einen Flüchtling gegen ihren Willen in ihrem Gebiete zu dulden, hat vielmehr schon in sehr vielen Fällen und bis in die neueste Zeit Fremde ausgetrieben, welche entweder sich Unzuträglichkeiten, auch leichterer Art, im Lande selbst zu Schulden kommen liessen, oder welche nach ihrer Aufnahme in den schweizerischen Schutz weitere Unternehmungen gegen fremde Staaten vornahmen; noch gestattet sie den geduldeten Flüchtlingen vollkommene Freiheit, indem sie dieselben theils von den Gränzen entfernt, theils ihnen bestimmte Wohnorte im Innern anweist. Die allerdings vielfach von anderen Staaten geführten Klagen über das Verhalten der Schweiz betreffen nicht sowohl die von ihr aufgestellten Grundsätze, als eine nachlässige und übelwollende Vollstreckung derselben in einzelnen Fällen [1]). — Weniger klar ist das Verhalten der Schweiz hinsichtlich der Auslieferungsfrage. Keinem Zweifel unterliegt zwar zunächst, dass thatsächlich weder eigene Bürger noch fremde politische Flüchtlinge ausgeliefert werden, wenigstens seit einer langen Reihe von Jahren nicht mehr. Auch mag zugegeben werden, dass diese Verfahrensweise auf der allgemeinen Annahme beruht, es sei dieselbe grundsätzlich die richtige. Dennoch liegen auf der andern Seite Verträge vor, und selbst aus neuerer Zeit, in welchen die Schweiz Auslieferungen Fremder wegen Staatsverbrechen zusagt. So z. B., wie bereits bemerkt, der Vertrag mit Frankreich vom 18. Juli 1828, bis zu dessen Abänderung im Jahre 1833. So ferner der Vertrag mit Oesterreich vom 23. Sept. 1828 auf 25 Jahre abgeschlossen, in welchem die gegenseitige Auslieferung wegen Hochverraths und Aufruhrs bedungen

1) Die Wichtigkeit dieser Behauptung ergieht sich am besten aus den ausführlichen Verhandlungen, welche die Schweiz wiederholt und fast mit sämmtlichen europäischen Staaten in den letzten Jahrzehnten gehabt hat. Man sehe z. B. die bei Martens, N. Suppl., Bd. III, S. 799—868, zusammengedruckten Actenstücke. Nicht nur zieht die Eidgenossenschaft ihre Pflicht, die Nachbarstaaten vor Unternehmungen der von ihr beherbergten Flüchtlinge zu bewahren, niemals in Abrede, sondern sie berühmt sich sogar ihrer Thätigkeit und Willfährigkeit. Der Streit bestand nur im J. 1834, wie auch noch später, namentlich in den Jahren 1848 und 1853, darin, dass die Nachbarstaaten mehr Worte und Schein als wirkliche und wirksame Handlungen erkennen wollten. Und allerdings sehr mit Recht.

ist, und zwar nicht nur für den Fall einer Begehung nach Aufnahme in den Schutz, sondern auch wegen Verbrechen, «welche in dem contrahirenden Staate gegen das Vaterland begangen worden sind.» Endlich ein Vertrag mit Baden vom 30. August 1808, und erweitert unter dem 25. Nov. 1820 — 10. Febr. 1821, in welchem ebenfalls Auslieferung wegen Aufruhrs und Hochverrathes versprochen ist. (S. Snell, Handbuch, Bd. I, S. 485.) Hinsichtlich der Auslieferung wegen gemeiner Verbrechen bestehen nicht nur gegenüber von den eben genannten Staaten, ferner gegenüber von Belgien (vom 11. Sept. 1846, Martens, N. R. G., Bd. IX, S. 322) ausdrückliche Verträge, welche Auslieferung bei bestimmten Verbrechen festsetzen; sondern es liegen viele einzelne Fälle vor, in welchen auch gegenüber von solchen Staaten, die keine besonderen Verträge geschlossen haben, gemeine Verbrecher ausgeantwortet, ja die Uebernahme und Fortbringung derselben durch fremde Beamten im Innern des Schweizergebietes zugegeben wurde. Aber auch hier fehlt es doch an allgemein aufgestellten Grundsätzen und an bestimmten Formen des Verfahrens.

3) Eine dritte Gruppe bilden diejenigen Staaten, welche einer Seits eine Asylpflicht nicht anerkennen, vielmehr jeden Falles nur solchen Ausländern den Zutritt gestatten, die mit bestimmt vorgeschriebenen Ausweisen über ihre Person versehen sind, selbst Solche aber nicht zulassen oder wieder ausweisen, wenn ihnen diess unter gegebenen Umständen räthlich erscheint; anderer Seits zu Auslieferungen grundsätzlich bereit sind, und zwar nicht bloss bei gemeinen, sondern auch bei politischen Verbrechen. Nur eigene Unterthanen bleiben auch hier unbedingt von Auslieferung ausgeschlossen. Hierher gehören Oesterreich, Preussen, im Allgemeinen die Staaten des deutschen Bundes, Neapel u. s. w. [1]). Doch sind allerdings auch hier nicht unwichtige Unterschiede in den Einzelnheiten, von welchen nachstehende eine besondere Hervorhebung verdienen.

Oesterreich hat ein genau geordnetes System, auf dessen Grundlage es gegenseitige Uebereinkünfte mit dem Auslande abzuschliessen sucht, welches es aber auch, in Ermanglung von Verträgen, selbstständig befolgt. Diesem

1) Aus den hier und in der nächsten Abtheilung angeführten Thatsachen ergiebt sich denn, dass die von Lord Palmerston in seinem Schreiben vom 6. Oct. 1849 an Lord Bloomfield (Correspondence resp. Refugees from Hungary. Lond., 1851, fol., S. 31) aufgestellten Behauptungen über ein gleichförmiges Völkergewohnheitsrecht in Flüchtlingsfragen viel zu weit gehen. Dieselben lauten nämlich folgendermaassen: „Wenn es irgend eine Regel giebt, welche in neuerer Zeit von allen gesittigten Staaten, gross oder klein, vorzugsweise befolgt wird, so ist es die, dass kein Staat einen politischen Flüchtling ausliefert, es müsste denn eine ganz bestimmte vertragsmässige Verbindlichkeit dazu bestehen; und Ihrer Majestät Regierung glaubt, dass nur wenige, wenn überhaupt welche, Verträge dieser Art bestehen. Die Gesetze der Gastfreundschaft, die Forderungen der Menschlichkeit, das allgemeine Gefühl verbieten solche Auslieferungen gleichmässig; und ein unabhängiger Staat, welcher mit freiem Willen eine Handlung dieser Art vornähme, wäre verdientermaassen und ganz allgemein gebrandmarkt als herabgewürdigt und entehrt.“ In wie ferne diese Ansicht eine theoretisch richtige ist, wird sich später zeigen; allein positives europäisches Völkerrecht ist sie offenbar nicht.

zu Folge werden Inländer nie ausgeliefert; Ausländer dagegen immer, und zwar sowohl wegen gemeiner, als wegen staatlicher Verbrechen. Die Auslieferung aber geschieht sowohl auf Verlangen des verletzten Staates, als ohne ein solches Ansuchen und somit von Amts wegen bei jeder steckbrieflichen Verfolgung. In letzterem Falle wird vorerst Verhaftung oder sonstige Sicherstellung gegen den Betreffenden angeordnet, dann dem verfolgenden Staate die Auslieferung angeboten. Wird letztere nicht angenommen, so erfolgt Bestrafung nach österreichischem Gesetze und nachherige Ausweisung. (Zuständigkeit der Behörden und Verfahren sind geordnet durch Hofdecret vom 10. Dec. 1808.) — Auf Grund dieser Bestimmungen sind denn Verträge geschlossen mit Parma, vom 3. Juli 1818; mit der Schweiz, vom 13. Septbr. 1828; mit Toscana, vom 12. Oct. 1829; mit Sardinien, vom 6. Juni 1838 [1]). Mit Russland und Preussen besteht ein besonderer Vertrag über die gegenseitige Auslieferung von Staatsverbrechern aus den ehemaligen polnischen Provinzen, jedoch nur auf Anforderung. S. über das Ganze: Vesque von Püttlingen, Die gesetzliche Behandlung der Ausländer in Oesterreich, S. 165 ff.

Preussen hat zwar keine allgemeinen Regeln aufgestellt, vielmehr — mit Ausnahme der vertragsmässig geordneten Punkte — die Verwilligung einer Auslieferung im einzelnen Falle der Regierung vorbehalten; allein es ist doch wesentlich dieser dritten Staatengruppe beizuzählen. Nicht nur ist die Auslieferung schon in den frei zu entscheidenden Fällen keineswegs auf gemeine Verbrechen beschränkt; sondern es bemüht sich auch die Regierung nachhaltig und folgerichtig, allgemeine Auslieferungsverträge mit möglichst vielen fremden Staaten zu Stande zu bringen. Solche sind zum Beispiele, fast wortgleich, von dem Jahre 1824 an abgeschlossen worden mit Weimar, Altenburg, Gotha, Reuss-Planen, Sachsen, Waldeck, Rudolstadt, Bernburg, Braunschweig, Grossherzogthum Hessen, Sondershausen. (S. Simon, Preuss. Staatsrecht, Bd. II, S. 470 ff.) Ferner mit Russland die oben bereits angeführte Uebereinkunft vom 20. Mai 1844 (Martens, N. R. G., Bd. VII, S. 28.) Und nur ausnahmsweise bestehen auch solche Uebereinkünfte, welche die Auslieferung auf gemeine Verbrechen beschränken. So mit Mecklenburg-Schwerin, vom 14. Febr. 1811 und vom 28. Febr. 1831 (Martens, N. R. G., Bd. IX, S. 215); mit Russland und Polen, vom 5. Mai 1815 und 17. März 1830 (Martens, N. R. G., Bd. IV, S. 293, und Bd. VIII, S. 244), übrigens im Jahr 1843 wieder aufgehoben; mit Belgien, vom 29. Juli 1836; mit Luxemburg, vom 11. März 1844 (Martens, N. R. G., Bd. VI, S. 308). Es ist somit nicht Abneigung gegen Auslieferung jeder Art von ausländischen

1) In Beziehung auf diesen Vertrag ereignete sich der eigenthümliche Umstand, dass, als durch den Friedensvertrag vom 6. Aug. 1849 die früheren Verträge in globo für hergestellt erklärt wurden, die sardinischen Kammern den Vertrag von 1838 als unanwendbar auf die Auslieferung politischer Verbrecher erklärten, die Regierung dagegen unbedingt ratificirte.

42 *

Verbrechern, oder auch nur Schwanken in den Grundsätzen, was die Aufstellung eines ganz selbstständigen Systemes verhindert; sondern der Entschluss, nur im Falle der Gegenseitigkeit sich zu binden. — Bemerkenswerth sind bei Preussen noch die vielen Verträge über die Auslieferung von Ausreissern.

Der deutsche Bund hat allgemeine und somit sämmtliche Mitglieder verpflichtende Bestimmungen über die Auslieferung von Bundesstaaten an einander getroffen. Zuerst wurde durch Bundesbeschluss vom 18. Aug. 1836, eine allgemeine gegenseitige Auslieferung aller Personen angeordnet, welche sich «gegen die Souveränität oder gegen die Existenz, Integrität oder Sicherheit eines anderen Bundesstaates verfehlen.» Später erfolgte eine gleiche Auslieferungsvorschrift in Beziehung auf sämmtliche gemeine Vergehen, mit alleinigem Ausschluss von Abgaben-Defraudationen und Uebertretungen von Polizei- und Finanzgesetzen. (Bundesbeschl. vom 26. Jänner 1854, bei Zöpfl, Staatsr., Bd. II, S. 657.) Einzig die eigenen Unterthanen sind von solcher Auslieferung ausgenommen; was denn auch um so nothwendiger war, als die Verfassungsurkunden oder die Strafgesetzbücher der meisten deutschen Staaten jede Auslieferung der eigenen Bürger an fremde Staaten ausdrücklich untersagen. Eine Reihe von näheren Bestimmungen regelt die Art des Auslieferungsverlangens, die Priorität der Berechtigung bei mehrseitiger Beanspruchung derselben Person u. s. w. — Ausser diesen Bundesgesetzen besteht auch noch unter sämmtlichen Bundesstaaten eine allgemeine Cartell-Convention, vom 12. März 1831.

b) Der gegenwärtige Stand der Lehre.

Nicht viel weniger Raum, als das positive Recht der verschiedenen Staaten in Anspruch nimmt, erfordert die Darlegung der so manchfach auseinander gehenden Ansichten der Theoretiker über das Asylrecht und was damit zusammenhängt. Eine Uebersicht ist aber wohl am leichtesten zu gewinnen, wenn die Frage in ihre Bestandtheile aufgelöst, und dann in Beziehung auf jeden derselben das Betreffende mitgetheilt wird. Dabei erscheint es zweckmässiger, die Meinungen nach ihrer inneren Beschaffenheit und Begründung zusammenzustellen, als die Schriftsteller nach den Disciplinen zu gruppiren, welche sie in der Hauptsache bearbeiteten. Es hätte allerdings auch seine Vortheile, wenn übersichtlich dargestellt würde, wie sich die Criminalisten, die Staatsrechtslehrer, die Bearbeiter des Völkerrechtes u. s. w. zu der Frage verhalten; allein von grösserer Bedeutung ist es doch, zu wissen, was gesagt ist, als wo und bei welcher Gelegenheit es geschah. — Demgemäss wird denn im Folgenden

α) vor Allem dargelegt werden, welche Ansichten bestehen über den Umfang der Rechtsaufgabe des Staates überhaupt. Hierauf mag dann zu den Einzelnheiten übergegangen und zunächst

β) erörtert werden, welche Sätze aufgestellt sind hinsichtlich des Rechtes, beziehungsweise der Pflicht des Staates, zum Schutze der Rechtsordnung anderer Staaten vorbeugende Maassregeln zu ergreifen. Hieran reiht sich

γ) die Darlegung der Lehren über die Zuerkennung von Strafen wegen wirklich eingetretener Verletzung fremden Rechtes. Endlich sind

δ) die Meinungen über das Recht und über die Pflicht des Staates, fremden Unterthanen Aufenthalt und Schutz gegen Verfolgung ihrer Regierungen zu geben, darzustellen [1]).

α) Die Ansichten über den Umfang der Rechtsaufgabe des Staates überhaupt.

Man sollte glauben, dass eine so wichtige und wissenschaftlich ansprechende Frage, wie die nach dem räumlichen Umfange der dem Staate zufallenden Rechtsaufgabe, eine häufige und gründliche Bearbeitung, eine zahlreiche Literatur veranlasst haben müsse. Dem ist aber keineswegs so. Fehlt es auch, und zwar schon seit langer Zeit, nicht an gelegentlichen Erörterungen oder wenigstens Meinungsäusserungen, so ist doch erst in den letzten Jahren die Frage in ihrer ganzen Tragweite aufgefasst und Gegenstand besonderer Bearbeitungen geworden [2]). Die Gründe dieser wenigstens verhältnissmässigen Dürftigkeit sind aber wohl verschieden gewesen.

Einmal ist es überhaupt eine ziemlich häufige Erscheinung, dass eine Aufgabe, welche auf der Gränze verschiedener Wissenschaften liegt, nur eine unzureichende Bearbeitung findet; namentlich wenn sie an sich schwierig ist. Während sie gegenseitig zugeschoben wird, bleibt sie allerseits liegen. Die Untersuchung über die Ausdehnung der Rechtsaufgabe des Staates mochte an sich im philosophischen Staatsrechte, im Völkerrechte, im Strafrechte, in gewissen Beziehungen in der allgemeinen Lehre des bürgerlichen Rechtes erörtert werden. Dennoch, oder vielmehr eben desswegen, wurde sie nur selten, und noch seltener in irgend einer Ausführlichkeit, behandelt, sondern vielmehr in der Regel mit einigen ganz allgemeinen Behauptungen abgefertigt, deren Begründung und Ausführung angeblich anderen Wissenschaften zustehen sollte, dort dann aber auch nicht zu finden war.

Ein zweiter Grund der Nichtbeachtung war, wenigstens in Beziehung auf zwei der einschlägigen Rechtsdisciplinen, ein innerer und wissenschaftlicher. Sowohl das philosophische Staatsrecht als das Völkerrecht wurden

1) Mit Vorbedacht wird die Frage: ob der Staat eigene Unterthanen, welche im Auslande Verbrechen gegen ihn selbst oder gegen Mitunterthanen begangen haben, bei späterer Habhaftwerdung zu bestrafen berechtigt und schuldig sei? hier übergangen, weil dieser Fall die Rechtsverhältnisse verschiedener Staaten zu einander nicht berührt, sondern nur die Ausdehnung der Staatsgewalt und ihrer Gebote für die eigenen Angehörigen betrifft. Dieser Punct ist somit bei der Untersuchung der völkerrechtlichen Lehre von keiner Bedeutung.

2) S. die oben, Seite 639, Anmerk. 1, angeführten Schriften, welche sich, wenn auch nicht ausschliesslich so doch wesentlich auch mit der allgemeinsten Frage beschäftigen mussten.

nämlich während sehr langer Zeit von Grundansichten beherrscht, welche eine einlässliche Erörterung der Frage, ob und wie weit der Staat etwa eine über seine Gränzen hinausreichende Rechtsaufgabe habe, nicht erforderten, theilweise gar nicht zuliessen. So lange nämlich im philosophischen Staatsrechte der Staat nicht als ein Glied in der aufsteigenden Reihenfolge von menschlichen Ordnungen des Zusammenlebens aufgefasst wurde, sondern mit Einem Sprunge von dem einzelnen Individuum zum einheitlichen Organismus eines ganzen Volkes fortgeschritten, in letzterem dann aber auch das Endziel alles gemeinschaftlichen Lebens gefunden wurde, musste jene Frage kurzer Hand verneint werden. Es war ja klar, dass jeder Staat nur für sich und die Seinigen nach den besonderen Verabredungen zu sorgen hatte, die Bedürfnisse Auswärtiger aber lediglich durch die von ihnen gebildeten Vereine und deren Einrichtungen zu beschaffen waren, eben weil sie den diesseitigen Zuständen und deren Abschliessung in höchster Instanz, dem Staate, nicht angehörten. Im Völkerrechte aber war, und ist sogar bei Vielen jetzt noch, die Annahme eines völlig unverbundenen, atomistischen Nebeneinanderbestehens verschiedener von einander ganz unabhängiger Staatsindividuen die Grundlage aller rechtlichen Begreifung und Beweisführung. Nicht erst einer Erörterung bedarf es nun aber, dass bei dieser Auffassung grundsätzlich jeder Staat seine ganze positive Thätigkeit, also auch die auf Herstellung der Rechtsordnung gerichtete, streng auf sich selbst zu beschränken hat; dass also, mit anderen Worten, auch hier die Frage nach einer Ausdehnung der Rechtsaufgabe grundsätzlich und vorne herein abzuweisen ist. Allerdings besteht, auch nach dieser Ansicht, die Pflicht, andere Staaten nicht zu beleidigen noch durch Unterthanen beleidigen zu lassen. Allein hierdurch wird nur ein rein negatives Verhalten veranlasst, und es ist bloss die Aufzählung einzelner Handlungen nöthig, welche zu unterlassen, beziehungsweise zu verhindern sind. Diese Bezeichnung kann denn aber ohne ein Aufsteigen zu den obersten Grundsätzen erfolgen, und ist denn auch so behandelt worden. — Der jetzige wissenschaftliche Stand beider Disciplinen ist nun zwar ein wesentlich verschiedener geworden, und dadurch für beide die Möglichkeit und Nothwendigkeit einer Lösung des Problemes entstanden; allein noch sind die besseren Grundansichten zu neu, als dass schon alle einzelnen Lehren von ihnen hätten durchdrungen werden können [1]).

Ein solcher innerer Grund war nun allerdings weder beim Strafrechte noch beim bürgerlichen Rechte vorhanden. Im Gegentheile musste man sich bei dem erstern zu allen Zeiten und bei jeder Theorie klar darüber sein, welcherlei Arten von Handlungen zu bestrafen seien; und es konnte somit

---

1) So, aber freilich auch nur so, lässt es sich erklären, dass selbst in den Werken von Stahl, Bluntschli, Rössler, Morgenstern, Schützenberger, Seria di Crispan die Frage über die Ausdehnung der Rechtsordnungspflicht des Staates unbesprochen bleibt.

die Frage über das Territorial-Princip der Strafe nicht umgangen werden. Ebenso war die Collision der Statuten eine der wichtigsten allgemeinen Lehren des Civilrechtes, welche nicht unberücksichtigt bleiben durfte. Und so kam es denn auch, das das Meiste und das Beste, was bisher über den Umfang der staatlichen Rechtsaufgabe geleistet war, von Bearbeitern dieser beiden Rechtstheile, vor Allem von Criminalisten, herrührte. Dennoch lagen auch hier Gründe vor, welche die Ausbeute nicht so reich werden liessen, als eigentlich zu erwarten stand. Einmal nämlich erschien es sehr Vielen, um nicht zu sagen den Meisten, in beiden Wissenschaften möglich, die vorliegende Frage lediglich auf dem Boden des positiven Rechtes zu behandeln, ohne dass zu den höchsten Gründen aufgestiegen werde. In wie ferne diese Auffassung zu einer genügenden Lösung der eigenen Aufgaben dieser Wissenschaften führte, kann hier dahin gestellt bleiben; allein klar ist, dass sie die Durcharbeitung der allgemeinen Frage empfindlich verkümmerte. Zweitens aber wurde, und zwar vorzugsweise von Civilisten, bei grundsätzlicher Behandlung der Frage der Fehler begangen, dass man nicht höher als zu dem Satze aufstieg: es könne ein Richter nur sein Landesgesetz anwenden. Nun leuchtet aber ein, dass, selbst wenn dieser Satz ganz richtig gewesen wäre, er darüber, wie weit dieses Landesgesetz ausgedehnt werden könne und solle, gar nichts aussagte. Diess aber ist eben der Kern der Frage.

Eine genauere Prüfung der vorliegenden Ansichten über die Ausdehnung des Rechtes und der Pflicht der Staaten zur Aufrechterhaltung der Rechtsordnung und namentlich zur Anwendung von Strafen zu diesem Zwecke lässt denn nun erkennen, dass dieselben in drei wesentlich verschiedene Gruppen zerfallen. Innerhalb der einzelnen dieser Abtheilungen mögen immerhin untergeordnete Abweichungen in der formellen Fassung der Sätze, in der Beweisführung, vielleicht selbst im Grundsatze sein: allein im grossen Ganzen wird doch entweder eine strenge Abschliessung der Sorge des Staates für Rechtsordnung auf sein eigenes Gebiet aufgestellt; oder aber zwar ein Hinausgreifen des Staates über sein Gebiet und über die dasselbe betreffende Rechtsordnung zu Rechtszwecken und aus Rechtsgründen gestattet, diese Handlungsweise aber nur bei bestimmten Uebertretungen und aus einzelnen Gründen zugegeben; oder endlich wird die Forderung einer allgemeinen Weltrechtsordnung und die Pflicht zu deren Herstellung nach Kräften und Umständen beizutragen aufgestellt. Es stehen sich also auch in der reinen Wissenschaft, wie in den Gesetzen und den Verträgen der Staaten, zwei äusserste einander widersprechende Anschauungen gegenüber, und zwischen diesen liegen gutgemeinte aber mehr oder weniger folgewidrige und schwächliche Versuche zu einer Ausgleichung.

1. Zahlreich sind die Rechtslehrer, sowohl unter den Bearbeitern des Strafrechtes als unter denen des Völkerrechtes, welche dem Staate eine über

die eigene Sicherung hinausgehende Befugniss zur Wiederherstellung einer gestörten Rechtsordnung beizutragen, nicht einräumen; und es muss zugegeben werden, dass nicht Wenige von den Anhängern dieser Auffassung die Frage scharf und gründlich behandelt haben. Es begegnen hier sehr bedeutende Namen. — Vor Allen ist Kleinschrod (Archiv für Crim.-R., Bd. VII, S. 381 ff.) der Ansicht, dass zwar allerdings während der Dauer des deutschen Reiches ein irgendwo in Deutschland gegen das gemeine Recht begangenes Verbrechen in jedem deutschen Staate zu bestrafen gewesen sei; diese Aufgabe sei jedoch nur eine Folge des geschichtlichen Umstandes der damaligen Rechts- und Staatseinheit gewesen. Für die souverän gewordenen Staaten (und somit überhaupt für alle unabhängigen Staaten) bestehe eine solche Verpflichtung, die Ordnung ausserhalb ihres Gebietes aufrecht zu erhalten, nicht. — Feuerbach (Lehrb. des peinl. Rechtes, 14. Aufl., S. 54,) drängt seine Ansicht dahin zusammen, dass der Bürger nur den Strafgesetzen seines eigenen Staates unterworfen sei, daher gegen einen Ausländer lediglich die Strafgewalt des Staates der begangenen That, gegen einen im Auslande fehlenden Inländer aber nur dann eine Strafgewalt begründet sei, wenn er gegen das eigene Vaterland oder dessen Angehörige sich vergangen habe. — Die von Mittermaier in den Noten zu Feuerbach (a. a. O., Seite 55 sq.) aufgestellten Sätze sind wohl folgende: Der Staat hat keine allgemeine Rechtspflicht; er thut also vollständig genug, wenn er bei einem im Auslande begangenen Verbrechen a) den Ausländer (wenigstens unter Umständen) ausliefert; b) den Inländer selbst bestraft. Letzteres darf er aber, selbst ohne besondere Bestimmung der Landesgesetzgebung, wenn entweder der Unterthan sich im Auslande gegen den eigenen Staat oder dessen im Inlande befindlichen Angehörigen verging; oder wenn er gegen eine im Inlande übernommene Pflicht sich verfehlte; endlich wenn er in fraudem legis in das Ausland ging. — Einer eigenen, ausführlichen Prüfung hat Abegg (Ueber die Bestrafung der im Auslande begangenen Verbrechen. Landsh., 1819) den ganzen Gegenstand unterworfen. Der Satz, von welchem er, (freilich ohne ihn zu beweisen,) ausgeht, ist der, dass der Staat nur innerhalb seines Gebietes den Rechtsstand zu sichern habe. Ausserhalb seiner Gränzen werden weder seine Gesetze verletzt, noch seine Pflichten in Anspruch genommen; besonders aber dürfe die Strafgerichtsbarkeit des Staates nicht aus blossen Gründen der Politik über die rechtlichen Gränzen ausgedehnt werden. Diess wird dann mit Folgerichtigkeit auf die einzelnen Fälle angewendet, und namentlich behauptet, dass der Staat keinerlei vorzügliches Recht an seine Unterthanen jenseits der Landesgränze habe, und sie also auch, aus diesem Grunde wenigstens, nicht bestrafen könne wegen Handlungen, welche sie im Auslande begangen; ferner, dass bei einem von einem Ausländer im Auslande begangenen Verbrechen gar keine rechtliche Beziehung zu unserem Staate

bestehe, sei es nach Subject, nach Object, nach Ort, oder Gesetz. — Besonders klar spricht sich ferner Heffter aus (Lehrb. d. Crim.-R., § 25 und 26; im N. Archiv für C.-R., Bd. XIV, S. 551 ff.; und im Völkerrechte, 2te Aufl., S. 68 fg.). Ihm zu Folge darf sich kein einzelner Staat den Beruf beilegen, die Gerechtigkeit allenthalben zu verwirklichen. Nicht nur würden ihm die Mittel dazu fehlen; sondern er kann auch nicht fordern, dass seine Auffassung des Rechtes ausserhalb seiner Gränzen anerkannt werde. Jeder Staat hat vielmehr die Ausübung seiner Rechtspflege auf die Gränzen seiner völkerrechtlich abgeschlossenen Wirksamkeit zu beschränken. Er kann namentlich nur da strafen, wo er eine Pflicht auferlegen darf; diess ist aber nur bei den Unterthanen der Fall. Selbst die sog. delicta juris gentium geben kein Recht zur Bestrafung, (so wichtige anderweitige rechtliche Folgen sie haben mögen,) weil kein Gesetz besteht, wie und von wem gestraft werden soll, eine allgemeine rechtliche Ueberzeugung aber, welche etwa das Gesetz ersetzen könnte, keineswegs vorhanden ist [1]). — Sodann hat auch Köstlin (Neue Revision der Grundbegriffe des Crim.-R., S. 738 sq. und System des Straf.-R's., Allgem. Theil, S. 28 fg.,) sich bestimmt und geistreich für die Beschränkung auf das Staatsgebiet ausgesprochen. Seine Beweisführung ist im Wesentlichen folgende: Das Recht ist zwar in der Idee ein Allgemeines; allein in der Erscheinung nur ein Besonderes, Positives. Namentlich in allen staatsrechtlichen Beziehungen gibt es kein anderes Gesetz, als das eigene, weil nur dieses das individuelle Leben des Staates ausdrückt. Die specifischen Staatsfunctionen sind wesentlich territorial, und zwar in dem doppelten Sinne, dass sie ausschliessende Geltung innerhalb des Gebietes haben, und dass sie über dasselbe hinaus gar nichts gelten. So kann zwar möglicherweise der Staat in Fragen des bürgerlichen Rechtes Ausländer billig, d. h. nach ihrem eigenen Rechte, behandeln, weil hier der Staat «seine Besonderheit relativ negativ» setzen kann; dagegen hat sich die Strafrechtspflege auf das Staatsgebiet zu beschränken, und die individuelle Besonderheit anderer Staaten zu achten. Durch Bestrafung einer ausserhalb seines Gebietes begangenen Handlung würde der Staat in die Rechte eines andern Staates eingreifen. Das Völkerrecht verlangt nur gleichen Rechtsschutz auch für den Ausländer, und ihm genügt bei einem im Auslande begangenen Verbrechen entweder Auslieferung oder Uebernahme der Bestrafung im Namen des berechtigten Staates. Sehr ausführlich werden noch die beiden Sätze bestritten, dass ein im Auslande fehlender Inländer diesseits bestraft werden könne, und dass selbst ein im Auslande von einem Ausländer begangenes Verbrechen unter Umständen diesseitiger Strafgerichtsbarkeit zu verfallen vermöge.

Weniger ausführlich in der Begründung, allein nicht minder bestimmt

1) Ueber eine von Heffter gemachte besondere Anwendung s. weiter unten.

in der Aufstellung des Grundsatzes ist eine Anzahl von Schriftstellern über Völkerrecht, und zwar gerade von den Neueren und Angesehenen. So ist z. B. Story, (Conflict of laws, ed. 2, S. 516,) unbedingter Anhänger der Beschränkung aller und jeder Strafgerichtsbarkeit auf das Gebiet des Staates und die in demselben begangenen Handlungen. Ausdrücklich billigt er die Lehre des englischen common law, dass der Staat weder ein Recht habe, ein ausser seinen Gränzen begangenes Verbrechen zu bestrafen, noch eine Verpflichtung, irgendwie sich darum zu bekümmern. Sodann ist Oppenheim (System des V.R.'s, S. 195 und 384 fg.) für strengste Territorialität der Strafgerichtsbarkeit und dafür, dass jeder Staat nur sich selbst zu schützen habe. Ferner scheint Wheaton, (Élémens, éd. 2, Bd. II, S. 137 fg.) dieselbe Ansicht zu vertreten. Mit grosser Entschiedenheit verwirft Wildmann (Institutes of international law, Bd. I, S. 60 fg.) alle und jede Gerichtsbarkeit über Handlungen, welche ausserhalb des Staatsgebietes begangen worden seien. Die Strafgerichtsbarkeit sei ein Ausfluss der Staatsgewalt, diese aber habe keine rechtliche Macht ausserhalb der Staatsgränzen und könne nur Unterthanen Vorschriften geben. Als einzige Ausnahme wird die Bestrafung von Seeräubern zugelassen, und auch diese eigentlich nur als eine strenge Ausübung des Kriegsrechtes gegen einen allgemeinen Feind. Auch Phillimore, (Commentaries upon international law, Bd. I, S. 355,) steht auf dieser Seite, jedoch mit folgewidriger Zulassung der Bestrafung eines eigenen Unterthanen, welcher im Auslande gegen die diesseitige Rechtsordnung gefehlt habe. Und endlich ist es die eigentliche Absicht der neuesten, oben bereits angeführten, Schrift von Sir C. Lewis (On foreign jurisdiction, a. v. St.), für die Aufrechterhaltung des Territorialprincipes wider die dagegen versuchten Angriffe einzutreten. Die von ihm gestatteten Ausnahmen (Seeraub, Verbrechen auf nationalen Schiffen u. s. w., betreffen den eigentlichen Streitpunkt kaum oder gar nicht, und lassen somit den Grundsatz ungebrochen.

2. Nicht wenige Rechtslehrer, und zwar zum grössern Theile Völkerrechtslehrer, haben sich jedoch zu einer starren Festhaltung des Territorialprincipes der Strafrechtspflege nicht entschliessen können, theils wohl in dem Gefühle, dass dasselbe zu Folgerungen führe, welche mit menschlicher Gesittigung und mit der sicheren Verfolgung erlaubter Lebenszwecke schwer vereinbar seien, theils wegen praktischer Schwierigkeiten, welche daraus für das friedliche Verhältniss zu andern Staaten entstehen möchten. Da sie nun aber doch anderer Seits nicht zu dem Grundsatze einer allgemeinen Weltrechtsordnung und zu der Anerkennung einer Pflicht, zu deren Aufrechterhaltung mitzuwirken, aufsteigen wollten: so haben sie sich mit der Aufsuchung einzelner Fälle begnügt, in welchen ausnahmsweise Verbrechen zu bestrafen seien, wenn dieselben auch nicht innerhalb des Gebietes und

nicht von eigenen Unterthanen begangen werden. Die Gründe für solche Ausnahmen sind denn freilich sehr verschiedenen Erwägungen entnommen; bald der Staatsklugheit, bald dem sittlichen Absch‐n gegen besonders schwere Rechtsverletzungen, bald einer, in anderen Fällen nicht beachteten, Schutzpflicht; und mehr als Einer hat bei solchem Bemühen wenige rechtswissenschaftliche Sicherheit und logische Folgerichtigkeit bewiesen. Die Darstellung der auf solche Weise gebildeten Sätze ist keineswegs immer leicht, und es erforderte namentlich die einzelne Aufzählung der gemachten Ausnahmen und Ausnahmen von Ausnahmen mehr Raum und Mühe, als darauf hier verwendet werden kann; auch ist die Zahl Derer, welche diesen Weg eingeschlagen haben, zu gross, um eine vollständige Aufführung zu gestatten: doch werden die nachstehenden bezeichnenden Beispiele ein genügendes Verständniss dieser Art von Behandlung geben. — Schon Renazzi (Elementa juris crim., Bd. III, cap. 5, § 3,) verlangt, dass der Staat im Auslande begangene Verbrechen bestrafe, wenn dieselben so schwer seien, dass jedes Volk ein Interesse dabei habe, sie ganz beseitigt zu sehen. — Rudolph, (De poena delictorum extra territorium admissorum, Col., 1790,) erachtet es für eine Pflicht der Menschlichkeit, (d. h. also wohl für eine sittliche wenn auch nicht strenge rechtliche Pflicht,) dass auch zur Bestrafung solcher Verbrechen mitgewirkt werde, welche zwar unsere Sicherheit und Wohlfahrt nicht verletzen, wohl aber die anderer Staaten, vorausgesetzt, dass solche Mitwirkung von diesen fremden Staaten verlangt werde. — Schmalz (V.-R., Berl., 1817, S. 157 fg.) geht im Allgemeinen von dem Grundsatze aus, dass wer im Auslande Verbrechen begehe, unser Gesetz nicht verletze und nicht feindselig gegen uns handle, daher auch von uns nicht bestraft werden könne. Dennoch gibt er zu, dass ein diesseitiger Unterthan wegen eines im Auslande begangenen schweren Verbrechens auf Verlangen des verletzten Staates bestraft werden könne. Er will ferner Auslieferung fremder flüchtiger Verbrecher; endlich die Bestrafung des Landesangehörigen, welcher vom diesseitigen Gebiete aus fremdes Recht verletzt habe. — Martens (Précis du droit des gens., éd. 3, S. 182 fg.) erkennt zwar keine eigentliche Rechtspflicht an, ein im Auslande gegen eine fremde Rechtsordnung begangenes Verbrechen zu bestrafen, ist aber doch der Meinung, dass man dazu berechtigt sei, besonders auf erfolgtes Ansuchen, und namentlich werde man die Bestrafung einer gesittigten und befreundeten Macht nicht abschlagen. — In ziemlich unklarer Weise spricht sich Schmelzing, (Europ. Völkerrecht, Bd. I, S. 188 und 195,) dahin aus, dass die Staatsgewalt nur innerhalb des Staatsgebietes wirksam (?), und daher keinerlei Art von Jurisdiction im Auslande erlaubt sei; gibt aber doch einem verletzten Staate das Recht, Genugthuung im Auslande zu fordern, welche zu gewähren sei, wenn nicht etwa besondere politische oder feindselige Beziehungen eine Ausnahme begründen. Wie immer diess nun

zusammenhängen nnd verstanden sein mag, jeden Falles geht darans die Anerkennung des Satzes hervor, dass der Staat, wenigstens in gewissen Fällen, zur Herstellnng der Rechtsordnnng verpflichtet sei, anch wenn er selbst zunächst keine Störung erlitten habe. Noch schwerer ist es, Klüher's Ansicht (V.-R., Ausg. von Morstadt, § 60—63) in hestimmte Sätze zusammenzudrängen nnd in einen logischen Znsammenhang zu bringen, und es dürfte sich wohl anch an dieser Stelle erwahren, dass bei ihm geschichtliches und literarisches Wissen entschieden üherwog über rechtswissenschaftlichen Sinn; allein so viel ist doch unter allen Umständen klar, dass er die Territorialität des Strafrechtes als Regel anfstellt, dabei aber Ansnahmen zulässt. Namentlich ränmt er einem verletzten Staate das Recht ein, «Genugthnung» zu nehmen, wenn er den Verletzer an einem Orte treffe, wo gar keine Staatsgewalt sei. Ferner will er ebenfalls den Staat verpflichten, «Genngthnnng» zn verschaffen, wenn ein fremder Staat auf diesseitigem Gebiete in seinen Rechten beschädigt worden sei; nnd sogar «Strafe» zu erkennen, wenn er die fragliche Handlung in seinen Strafgesetzen verpönt habe. Endlich verpflichtet er sogar den Staat, den eigenen Unterthanen im Anftrag eines fremden Staates (!) zn strafen, wenn dieser sich in dessen Gebiet verging, oder wenn sein eigenes Gesetz die Handlung auch im Falle der Begehung mit Strafe bedrohte. — Wenn ferner Saalfeld, (Handbnch des posit. Völkerrechtes, S. 80,) erklärt, dass der Staat zwar nicht verpflichtet sei, die im Anslande begangenen Verbrechen zu bestrafen, namentlich falls sie von Fremden begangen seien; dass er aber ein Recht dazu habe, sowohl wenn er den Fall in seinen Gesetzen vorgesehen, als anf Ansnchen eines fremden Staates, besonders bei Staatsverhrechern: so ist zwar anch hier Verwirrung nnd Gedankenlosigkeit; allein es steht jedenfalls die Ansicht fest, der Staat habe die Befngniss, für Rechtsordnnng ansserhalb seiner eigenen unmittelbaren Betheiligung bei der Verletznng zu sorgen. — Tittmann (Die Strafrechtspflege in völkerrechtl. Hinsicht. Dresd., 1817,) führt zwei Gründe für die Ansdehnnng des Strafrechtes über die eigene Rechtsordnung an. Einmal nämlich, weil der Staat anch im Anslande eine Oherherrschaft über seine eigenen Unterthanen habe (?). Zweitens, die Vermeidnng von Beschwerden fremder Staaten. Ausserdem behauptet er noch anderwärts, (Handhnch der Strafrechtsw., 2. Aufl., § 32,) dass delicta jnris gentinm, d. h. Verbrechen, welche der menschlichen Natur gemäss überall als Verbrechen erachtet seien, dem Strafrechte jedes Staates nnterliegen, anch wenn sie im Auslande begangen seien. — Schärfer fasst Egger die Sache anf, wenn er (in Zeiller's Jährl. Beiträgen, 1809, Bd. III, Nr. 3) dem Staate ein Strafrecht wegen der im Anslande begangenen Handlnngen seiner Bürger desshalb beilegt, weil derselbe durch solche Vergehen selbst beleidigt sei, er überdiess eine Bürgschaft des Rechtes in Beziehung auf seine Unterthanen übernommen habe.

Nur unter der Voraussetzung dieser Nachhülfe sei der Verkehr unter den Menschen gesichert. Gründe der Staatsklugheit werden nebenbei angeführt. — Hélie (Traité de l'instruct. crim., Bd. II, S. 495 sq.) behandelt zwar zunächst nur Sätze des positiven französischen Rechtes; allein seine Beweisführung findet auch auf die Frage im Allgemeinen Anwendung. Seiner Ansicht nach ist es nämlich allgemeines menschliches Interesse, dass jedes Verbrechen auch bestraft werden kann. Nun würde aber eine im Auslande begangene, dort aber thatsächlich nicht zur Strafe gebrachte That straflos bleiben, wenn nicht entweder ausgeliefert oder vom diesseitigen Staate bestraft würde. Jenes sei nicht thunlich (?), also müsse Strafe erfolgen. — Endlich gehört auch der neueste Schriftsteller über den Gegenstand zu dieser Klasse, nämlich Berner, (Wirkungskreis des Strafgesetzes nach Zeit, Ort und Personen. Berlin, 1853.) Derselbe ist einer allgemeinen Weltrechtspflicht des Staates entgegen; nimmt aber einen doppelten Grund zur Ueberschreitung des Territorialprincipes an. Einmal geht er davon aus, dass der im Auslande sich vergehende Inländer durch die Persönlichkeit der Strafgesetze der diesseitigen Gerichtsbarkeit unterliege. Zweitens nimmt er an, dass hinsichtlich des im Auslande gegen uns fehlenden Ausländers ein natürliches Strafrecht bestehe, indem der Staat gegen ihn, welchen sein eigener Staat nicht im Gesetze erhalte, in einen Naturzustand zurücktrete. Verbrechen von Ausländern gegen Ausländer im Auslande begangen, betrachtet er als gar keinen Gegenstand der diesseitigen Staatsthätigkeit. (In wie ferne hiermit freilich der für Auslieferung geltend gemachte Grund, nämlich die Verpflichtung des Staates, fremde Rechtspflege zu unterstützen, übereinstimmt, ist eine andere Frage.)

3. Die dritte Gruppe von Schriftstellern hat mit der ersten die Aufstellung eines allgemeinen durchgreifenden Grundsatzes gemein; allein sie stellt ein nicht nur wesentlich verschiedenes, sondern geradezu widersprechendes Princip auf. Sie erkennt nämlich nicht bloss ein Recht, sondern eine Pflicht der Staaten an, zu einer allgemeinen Weltrechtsordnung beizutragen und zu dem Ende erforderlichen Falles auch zur Bestrafung der ausserhalb ihrer Grenzen begangenen Rechtsverletzungen mitzuwirken. Diese Forderung ist zwar keineswegs immer mit diesem kurzen Ausdrucke formulirt, zuweilen mag einem Anhänger der Lehre nicht einmal ihre ganze Bedeutung oder Tragweite genau im Bewusstsein gewesen sein: allein deren Anerkennung liegt wenigstens seiner Stellung zu der Frage über die räumliche Ausdehnung der Strafgerichtsbarkeit zu Grunde und er ist somit hierher zu rechnen. — Schon Hugo Grotius bekennt sich zu dieser Lehre, wenn er auch vielleicht nicht sämmtliche in ihr liegenden Folgerungen zieht. Er sagt nämlich (Buch II, Kap. 20, § 40): Man muss wissen, dass den Königen und den übrigen Staatsoberhäuptern das Recht zu strafen nicht bloss bei

Verletzungen ihrer selbst oder ihrer Unterthanen zusteht, sondern auch bei Vergehen, welche sie nicht besonders betreffen, falls diese eine sehr schwere Verletzung des natürlichen und des Völkerrechtes sind, gleichgültig gegen wen immer gerichtet. Ich sage ausdrücklich: gegen wen immer gerichtet; also nicht bloss wenn gegen die eigenen Unterthanen. — Ebenso erkennen Hert (De coll. leg. § 4, Nr. 18—21) und P. Voet (De statutis, § 4, cap. 2, Nr. 6) die Strafbarkeit der von Unterthanen im Auslande begangenen Rechtsverletzungen an. Allerdings ist der nächste Grund, welchen sie zur Begründung ihres Satzes angeben, nämlich die Einordnung der Strafgesetze unter die statuta personalia, ein schiefer; allein im letzten Grunde kann auch diese Behauptung nur auf der Anerkennung einer allgemeinen Rechtsordnung beruhen. — Vattel (Buch II, Kap. 6, § 72 fg.) bespricht die Frage von dem Standpunkte der Verpflichtung eines jeden Staates, seine Unterthanen von den Verletzungen fremder Rechte abzuhalten, und erklärt sie in Folge dessen für berechtigt und verpflichtet, alle schweren von den eigenen Bürgern, gegen Fremde und im Auslande begangenen Verbrechen selbst zu bestrafen, oder die Thäter auszuliefern. So wenig nun diese eine Entscheidung die ganze Frage deckt, so liegt ihr doch eine entschiedene Längnung des Territorialprincips zu Grunde. — Ganz klar und unumwunden stellt besonders K. S. Zachariä (Vierzig Bücher vom Staate, 2. Aufl., Bd. V, S. 235 fg.) es als die letzte Aufgabe des rechtlich geordneten internationalen Lebens auf, dass ein «Weltbürgerrecht» von jedem Staate anerkannt und vorkommenden Falles geschützt und gefördert werde. Seine, auch bei dieser Gegenheit nicht unterlassene, wunderliche Art der Behandlung und die bloss fragmentarische Art der Entwicklung hat freilich einer Anerkennung im weiteren Kreise Eintrag gethan; doch ist er keineswegs ohne Zustimmung und Nachfolge geblieben. — Zunächst darf auf die erste Bearbeitung der gegenwärtigen Abhandlung hingewiesen werden, in welcher der Versuch gemacht wurde, das Aufsteigen zu einer Weltrechtsordnung als eine wissenschaftliche Nothwendigkeit und als ein praktisches Bedürfniss gesittigter Staaten nachzuweisen. — Fast gleichzeitig und ganz unabhängig von diesem Vorgange führte denn die Untersuchung der Asylfrage auch A. Bulmerincq (Das Asylrecht, 1853, S. 140 fg.) zu wesentlich gleichen Ergebnissen. Er erkannte es als die oberste Aufgabe des Völkerrechtes in dieser Beziehung an: das Recht zu verwirklichen. Da dieses nun aber nur durch die Rechtsordnung möglich sei, diese wieder nur durch die Rechtsverfolgung, so haben die Staaten einen Organismus zur Rechtsverfolgung zu bilden, dessen Glieder sich gegenseitig fördern und stützen. Namentlich müssen also alle Staaten, um das Recht im eigenen Lande wirksam verfolgen zu können, sich gegenseitig das Recht einräumen, auch über die eigenen Grenzen hinaus, jedoch mit Wahrung der Oberhoheit des fremden

Staates, ihre Rechtsverfolgung auszudehnen. — Endlich hat auch noch Villefort (Des crimes commis à l'étranger, 1855) sich dieser Auffassung zugewendet, indem er, von den Unzuträglichkeiten der auf das Territorialprincip im Wesentlichen gestützten französischen Gesetzgebung ausgehend, zu der Verwerfung des Grundsatzes selbst und zur Aufstellung einer weitern Forderung gelangt.

Eine ausführlichere Beurtheilung dieser verschiedenen Anschauungen wird unten, im dritten Abschnitte, versucht werden. Indessen ergibt freilich schon der flüchtige Ueberblick, dass die Frage über die Verpflichtung zur Rechtsordnung beizutragen, in keinem Falle durch eine abgesonderte Betrachtung und Feststellung des Strafrechtes in ihrem ganzen Umfange gelöst werden kann, vielmehr sowohl der Standpunkt der Vorbeugung, als der der Wiederherstellung, und in letzterer Beziehung sowohl das bürgerliche als das Strafrecht ins Auge gefasst werden muss. Die Rechtsordnung ist ein Ganzes; sie steht unter einem gemeinsamen obersten Grundsatze; und nur aus diesem können ausreichend und völlig verlässig die Regeln für die einzelne Seite des Zustandes geschöpft werden.

Wie dem nun aber auch sein mag, jeden Falles gibt die Beantwortung der allgemeinen Frage keineswegs Auskunft über die Lösung der einzelnen in derselben enthaltenen Probleme. Eine glückliche Behandlung einer Besondertheit ist, bis auf einen gewissen Grad wenigstens, vereinbar mit einer Verfehlung des Hauptpunktes; und umgekehrt ist es immerhin möglich, dass der Urheber einer im Ganzen richtigen Ansicht in einer einzelnen Beziehung sich geirrt haben und folgewidrig geworden sein kann. Es ist also immerhin auch die Doctrin und die Literatur der einzelnen, oben angegebenen Fragen darzustellen. — Was nun aber zunächst

β) die Lehre von den Vorbeugungs-Maassregeln zum Schutze anderer Staaten

betrifft, so versteht sich von selbst, dass hier überhaupt nur die Rede sein kann von Maassregeln, welche der Staat gegen beabsichtigte Unternehmungen einzelner (bleibender oder vorübergehender) Unterthanen zu treffen haben mag. Von Vorbeugungs-Maassregeln des Staates gegen seinen eigenen Gesammtwillen zu reden, wäre sinnlos, und die von dritten Staaten ausgehenden Handlungen hat er nicht zu bestimmen. — Nichts ist bekanntlich im praktischen Völkerverkehre häufiger, als dass ein Staat von einem anderen Staate die Vornahme von Maassregeln verlangt, welche er zu seinem Schutze gegen Unternehmungen der Unterthanen des inquirirten Staates für nöthig erachtet; oder dass ein Staat sich über die Unterlassung solcher Maassregeln als über die Unterlassung einer Pflicht von Seiten der lässigen Regierung beklagt. Nicht selten kommen auch in der That Staatsanordnungen vor, welche ohne

vorgängige Aufforderung von Aussen die Verhinderung einer von Unterthanen gegen das Ausland beabsichtigten Verletzung beabsichtigen. So z. B. die Versetzung von Flüchtlingen in das innere Land; Besetzung der Grenze zur Zurückhaltung der Unterthanen von Einfällen in den Nachbarstaat; Verbote von Vereinen; Beschlagnahme von Waffen, von Schiffen; Verhaftungen von Verdächtigen u. s. w. Ueber das Recht und die Pflicht der Staaten ist also im Leben gar kein Zweifel und Streit [1]); höchstens wird über die Anwendbarkeit im einzelnen Falle oder über Zeit und Maass der Vorkehrungen gestritten. Um so auffallender ist demnach, dass diese ganze Frage bis jetzt so gut wie gar keine wissenschaftliche Erörterung gefunden hat. Eine Berücksichtigung derselben im Strafrechte und im internationalen Privatrechte ist allerdings ausser Frage, da diese Lehren sich nur mit Wiederherstellung gestörten oder angezweifelten Rechtes beschäftigen. Allein im Völkerrechte, im natürlichen Staatsrechte, endlich in der Politik war Ort und Veranlassung. Hier war nämlich, und zwar in jeder dieser Wissenschaften von ihrem Standpunkte aus, zu untersuchen: ob überhaupt Maassregeln der fraglichen Art zu treffen sind? in welchen Fällen? und von welcher Art? Alles dieses aber in der doppelten Richtung der Beziehungen zum Auslande und des Rechtsstandes der eigenen Unterthanen. Diess ist aber nicht und nirgends geschehen.

Von den Lehrern des Völkerrechtes wird der Gegenstand ganz allgemein übergangen. Selbst Diejenigen, welche dem Staate das Recht und die Pflicht ausdrücklich zusprechen, seine Unterthanen zu bestrafen, wenn dieselben die Rechte anderer Staaten verletzt haben, berühren die Verhinderung solcher strafbarer Handlungen nicht. Lediglich Vattel streift, Buch II, Kap. 6, § 72, im Vorbeigehen an die Frage. — Ebenso bleibt die Frage im philosophischen Staatsrechte völlig unerörtert. Diess erklärt sich allerdings theils aus der allgemeinen Vernachlässigung, ja selbst leidenschaftlichen Zurückweisung, aller Erörterungen, welche sich auf die Präventivgewalt des Staates beziehen, theils daraus, dass sowohl die Verhältnisse der Staatsgewalt, als die der Unterthanen nur von der Seite ihrer Rechte, nicht auch ihrer Pflichten betrachtet zu werden pflegen; allein gerechtfertigt wird das Uebergehen dadurch keineswegs. Und am wenigstens ist zu verzeihen das ebenfalls unbedingte Stillschweigen, welches in den Systemen der Politik im Ganzen und der Präventiv-Justiz (Rechtspolizei) insbesondere beobachtet wird. Will man nämlich auch etwa die rechtlichen Gründe und Folgerungen einer Verhinderung der Unterthanen von auswärtigem Unrecht unerörtert lassen; so sollte doch jeden Falles vom Standpunkte der Klugheit und Zweckmässigkeit untersucht werden, ob und was hierin zu thun sei. Sowohl die Bewahrung eines ungetrübten Friedens mit anderen Staaten, als die Anordnung der nöthigen

1) Man vergleiche hierüber die Württembergische Note an die Schweiz vom 25. April 1853 (Allg. Zeit., 1853, Beil. zu Nr. 132).

Vorkehrungen im Inlande sind denn doch von hinreichender Bedeutung, um wohl erwogen zu werden [1]).

Die Frage über die Vorbeugung ist somit als wissenschaftlich völlig brach liegend zu erklären.

Fast über das entgegengesetzte Uebel möchte man klagen, hinsichtlich der wissenschaftlichen Erörterungen über die Lehre

γ) von der Bestrafung einer gegen einen fremden Staat oder dessen Angehörige begangenen Verletzung.

Nicht nur ist der Gegenstand im Völkerrechte und im Strafrechte überhaupt vielfach und ausführlich besprochen worden, sondern es laufen auch die Ansichten auf das verschiedenartigste aus einander. Alle möglichen Meinungen zwischen dem Satze, dass der Staat Fremde gar nicht zu schützen habe, selbst nicht gegen Handlungen der eigenen Unterthanen, und der Behauptung, dass er sogar ein im Auslande von einem Ausländer gegen ausländisches Recht begangenes Verbrechen im Nothfalle bestrafen müsse, haben ihre Vertreter gefunden. Es wird jedoch genügen, wenn im Folgenden nur Aufführung bekannter Stimmführer, nicht aber Vollzähligkeit der Anführungen erstrebt wird.

Die Frage: ob der Staat die gegen einen fremden Staat und seine Angehörigen begangenen Rechtsverletzungen zu bestrafen habe? kann möglicherweise fünf verschiedene Beantwortungen erhalten, von welchen bei den vier letzten immer die später angeführte alle früheren Bejahungen ebenfalls annimmt, aber je noch einen weitern Fall beifügt. Es kann nämlich: aa) jede Bestrafung in solchem Falle geläugnet werden; oder bb) dieselbe anerkannt werden, aber nur gegen Inländer, welche im Inlande gefehlt haben; oder cc) ausser diesen auch noch Strafe gerechtfertigt werden gegen Inländer, welche (bisher ungestraft) das Verbrechen im Auslande begangen haben; oder dd) die Bestrafung erstreckt werden auf Unterthanen des fremden Staates, welche sich im Auslande gegen denselben verfehlten; endlich ee) diess sogar gefordert werden in Beziehung auf Solche, welche weder des bestrafenden noch des verletzten Staates Unterthanen waren, als sie im Auslande die Rechtsordnung des letzteren beeinträchtigten. Alle diese logischen Möglichkeiten sind denn auch wirklich als Lösungen der Fragen aufgestellt worden.

Zu aa). Weit am geringsten ist die Zahl Derjenigen, welche in strengster Beschränkung des Staates auf seine eigenen Zwecke gar keine Strafe wegen der Verletzung einer auswärtigen Rechtsordnung anerkennen wollen. Von

1) Auch ich selbst habe mich dieser Vernachlässigung anzuschuldigen, indem ich in meinem „Systeme der Präventiv-Justiz“ die Abwendung von Unrecht, welches gegen fremde Staaten beabsichtigt sein könnte, völlig übergangen habe.

bekannteren Strafrechtslehrern bekennt sich nur Tittmann (die Strafrechtspflege in völkerr. Hinsicht, S. 15) grundsätzlich zu dieser äussersten Ansicht, und zwar auch er nur auf rechtlichem Standpunkte, während er — freilich wohl sehr ungerechtfertigterweise — aus politischen Gründen eine Strafe zulassen will. Ausserdem beklagt zwar Witte (Meditationes, S. 49 fg.) die geringe Ausbildung des Völkerrechtes, welche einen gegenseitigen Schutz noch nicht verlange, scheint aber diesen Zustand doch als, wenigstens itzt noch, zu Recht bestehend zu betrachten.

Zu bb). Weit zahlreicher sind diejenigen, welche eine Bestrafung der Verletzungen fremden Rechtes zulassen, jedoch nur in so ferne dieselben von bleibenden oder vorübergehenden Unterthanen des Staates und zwar innerhalb seiner eigenen Grenzen begangen wurden. Solche finden Straflosigkeit bei einer unter der Herrschaft des Staates begangenen ungerechten Handlung unvereinbar mit dem Begriffe des Rechtes und Gesetzes, überdiess gefährlich wegen möglicher Retorsionen von Seiten fremder Staaten. Allerdings folgt aus dieser allgemeinen Billigung der Bestrafung noch keineswegs mit Nothwendigkeit, dass der einheimische Staat das Strafrichteramt selbst übernehme; es würde der Gerechtigkeit und der Klugheit (so weit diese Beachtung verdient) durch eine Auslieferung des Angeschuldigten an den verletzten Staat zur Verfolgung vor seinen Gerichten mindestens eben so vollständig Rechnung getragen. Dieses Auskunftsmittel wird jedoch fast einhellig von den auf diesem Standpunkte Stehenden als der Pflicht und der Würde des Staates zuwiderlaufend verworfen, (man sehe Berner, Wirkungskreis, S. 184 fg. und die daselbst angeführte Literatur,) und eigenes Vorgehen des Staates selbst gefordert. Zu dieser Ansicht bekennen sich aber z. B. Blackstone, (Commentaries, Buch IV, Cap. 6; Stephens, Commentaries, Bd. IV, S. 242 ff.;) Schmalz, (Völkerrecht, S. 157 sq.;) Vattel (Buch II, Kap. 6, § 101), freilich aus dem falschen Grunde, weil der Staat eine Mitschuld übernehme, wenn er nicht bestrafe; Abegg, (Ueber die Bestrafung der im Auslande begangenen Verbrechen, S. 32 ff.;) Feuerbach, (Lehrbuch, 14. Aufl., S. 54)[1]); Wildman, (Institutes of intern. law, Bd. I., S. 200,) welcher wenigstens die, freilich in mehrfacher Beziehung folgewidrige, Ansicht der englischen Gerichte vertritt, dass eine Rechtsverletzung fremder Fürsten oder sonstiger bedeutender Personen strafbar sei, namentlich wenn geeignet, die friedlichen Beziehungen der beiderseitigen Staaten zu stören.

1) Wenn Feuerbach, a. a. O., die Bestrafung eines Unterthanen wegen eines im Auslande gegen den eigenen Staat oder dessen Angehörige begangenen Verbrechens zulassen will: so betrifft diese Ausnahme den hier in Frage stehenden Fall, nämlich den Schutz eines fremden Staates, nicht. Im Uebrigen muss der von Feuerbach für seine enge Ansicht angeführte Grund (die ausschliessliche Verpflichtung des Bürgers durch das Gesetz seines Staates) als sehr schwach bezeichnet werden. Denn man fragt natürlich: 1) Wie aber, wenn das einheimische Gesetz Verbrechen auch im Auslande verbietet? Und 2) ist der Staat hierzu nicht schuldig aus allgemeinen rechtlichen und sittlichen Gründen?

Nur ganz Wenige sind geneigt, dieser Selbstbestrafung die Auslieferung des angeschuldigten Unterthanen vorzuziehen. So namentlich Marquardsen (Art. «Auslieferung» im Welcker'schen Staatslexicon) und C. Lewis (Foreign jurisdiction, S. 29 fg.); und auch von diesen schiebt wenigstens der Erstere den allgemeinen Vollzug der Maassregel noch auf bis zum Eintritte einer grösseren Gleichheit in der Gesittigung der Staaten.

Zu cc). Nicht wenige fügen den im Inlande vorgefallenenen Handlungen auch noch die im Auslande von diesseitigen Unterthanen begangenen bei; natürlich unter der Voraussetzung, dass nicht am Orte der begangenen That bereits Strafe erfolgt sei. Die Begründung und Begrenzung ist allerdings ziemlich verschieden. So beschränkt z. B. Schmelzing, (Europ. Völkerrecht, Bd. I, S. 188 ff.,) grundsätzlich die Strafgewalt des Staates auf dessen Grenzen, räumt aber doch einem verletzten Fremden das Recht ein, Genugthuung zu fordern. Saalfeld (V.R., S. 80) gibt dem Staate zwar nicht die Pflicht, aber das Recht der Strafe, falls seine Gesetze überhaupt bestimmte Handlungen untersagt haben, namentlich aber bei Staatsverbrechen. Oppenheim, (V.R., S. 195 vgl. mit 384 ff.,) misst dem Rechte neben der Territorialität auch noch Persönlichkeit bei, somit eine den Unterthanen in fremdes Gebiet verfolgende Verpflichtung. Von den Strafrechtslehrern ist Rudolph, (De poena delict. extra territ. commiss., § 10—12,) für Bestrafung der im Auslande und gegen dasselbe begangenen Verbrechen, falls der verletzte Staat die Bestrafung fordere, indem der Unterthan überall dem vaterländischen Strafgesetze unterworfen bleibe, dessen Anwendung in solchem Falle allgemeine sittliche Pflicht sei. Egger (in Zeiler's Beiträgen, Bd. III, Nr. 3) findet die Strafe gerechtfertigt, weil der Staat, der durch Verbot bestimmter Handlungen Bürge des Rechtes geworden, durch die Verletzung selbst beleidigt sei. Hélie, (Traité de l'instr. crim., Bd. II, S. 495 ff.,) ist für die Bestrafung, weil das allgemeine Interesse die Möglichkeit der Bestrafung eines jeden Verbrechens verlange, eine Auslieferung des eigenen Unterthanen an den Verletzten aber nicht statthaft sei. Von Unrecht gegen den Bestraften sei aber keine Rede, weil neben der Territorialität des Strafgesetzes auch eine persönliche Eigenschaft desselben laufe. Mittermaier begründet (in den Noten zu Feuerbach's Lehrbuch, 14. Aufl., S. 55) die Bestrafung der eigenen Unterthanen durch die Unmöglichkeit der Auslieferung an den Verletzten. Er führt näher an, welche Handlungen auch ohne besonderes Landesgesetz, also gemeinrechtlich, bestraft werden dürfen. Heffter (V.R., 2. Aufl., S. 188 fg.) ist für die Verpflichtung zur Verschaffung einer Genugthuung, weil sonst das Recht selbst ein Unding oder ohne Realität wäre. Köstlin (Neue Revision, S. 738 ff.) legt dem Staate die Verpflichtung auf, im Namen des fremden Staates die gegen denselben begangenen Verbrechen zu strafen. Berner (Wirkungskreis der Strafgesetze, S. 132) erkennt

die Strafbarkeit an, weil das Strafgesetz ein personales sei, und somit der Staat in der Verletzung eines auswärtigen Rechtes im Auslande ebenso gut eine Rechtsverletzung und eine Störung des völkerrechtlichen Einvernehmens sehe, als wenn die Handlung im Inlande vorgefallen wäre. Phillimore endlich (Commentaries, Bd. I, S. 356) verwirft zwar die Bestrafung eines gegen einen fremden Staat im Auslande fehlenden Unterthanen im Grundsatze, gibt aber doch eine weitverbreitete Uebung eines solchen Strafrechtes zu und hält diese auch für gerechtfertigt bei Staatsverbrechen, weil diese sowohl gegen das fremde als gegen das diesseitige Gesetz verstossen (?).

Zu dd) und ee). Weit geringer allerdings ist wieder die Zahl Derjenigen, welche dem Staate das Recht und die Pflicht beimessen, sogar einen Ausländer, welcher im Auslande gegen sein eigenes oder gegen ein fremdes Gesetz gefehlt habe, zu bestrafen. Die Meisten läugnen eine solche Aufgabe des Staates ohne Unterschied der beiden Fälle, und begnügen sich (wie alsbald näher erhellen wird) mit Auslieferung, oder sind wohl gar für gänzliche Unzuständigkeit. Doch verlangen einzelne nambafte Rechtsgelehrte allerdings auch in solchen Fällen Strafe. So stützt Schmid (Deutsches Staats-R., § 87 und 88) eine Bestrafung sowohl des Inländers als des Ausländers auf die Verpflichtung, zu einer sittlichen und rechtlichen Ordnung unter den Menschen beizutragen. Andere fordern wenigstens dann Strafe, wenn in der einen oder der andern Voraussetzung ein Verbrechen gegen eine allgemeine menschliche Verpflichtung verstösst und somit seine Unterdrückung im allgemeinen Interesse liegt. So schon Renazzi, (Elementa jur. crim., L. III, c. 5, § 3;) und jetzt Heffter (Lehrbuch des Strafr., § 27, Note 2, und Völkerrecht, 2. Aufl., § 104) [1]. Hierbei können sie denn folgerichtig keinen Unterschied machen zwischen dem Fremden, der gegen das eigene Gesetz, und dem, der gegen ein auswärtiges verstiess, da der Grund und der Fall der Bestrafung, welchen sie annehmen, auf beide Arten von Vergehen ebenmässig passt. Endlich will Berner (a. a. O., S. 147 fg.) wenigstens eine Bestrafung des im Auslande gegen dessen Recht fehlenden Inländers; dagegen verwirft er jede Zuständigkeit über den in solchem Falle befindlichen Ausländer.

Ein Gegenstand der vielfachsten Verhandlungen ist endlich noch

δ) die Verpflichtung des Staates zur Auslieferung eines geflüchteten Ausländers.

Es bedarf nicht erst eines Beweises, dass die Gründe für oder gegen die Auslieferung eines Inländers an fremde Strafgerichte keineswegs auch

1) Dieser Satz widerspricht keineswegs der von Heffter aufgestellten, eben S. 665 ausführlich angeführten Lehre von der Beschränkung des Staates auf die Beschützung der eigenen Rechtsordnung. Die Verletzung einer „gemeinheitlichen Verpflichtung" berührt ja den bestrafenden Staat selbst ebenfalls. Nicht zu läugnen ist freilich, dass zunächst das Recht des verletzten Staates dadurch wiederhergestellt wird.

auf die Frage Anwendung erleiden, ob ein Ausländer ausgeliefert werden dürfe oder nicht? Die dem Staate gewöhnlich zugeschriebene Verpflichtung, das Rechtsgesetz auf seine eigenen Bürger selbst anzuwenden, kommt in dem letzteren Falle gar nicht zur Frage; und umgekehrt treten hier Rücksichten der Menschlichkeit gegen unschuldige Opfer fremder Verfolgung ein, welche bei Inländern nicht vorkommen können. Kurz, die Frage über die Auslieferung von Ausländern steht auf eigenem Grunde und ist aus ihrem besondern Wesen zu beantworten. Weit laufen nun aber die Ansichten und Gründe aus einander.

Zuerst eine Aufzählung Derjenigen, welche eine Auslieferungspflicht nicht anerkennen, und zwar mit Sonderung nach der Art der Schriften, in denen sie sich aussprechen.

Von den Systemen des Völkerrechtes erklärt sich eine grosse Anzahl, und zwar sowohl solche, welche auf philosophisch-, als solche, welche auf positiv-rechtlicher Grundlage stehen, gegen eine rechtliche Verpflichtung des Staates, Ausländer, die er in sein Gebiet zugelassen und somit in seinen Schutz aufgenommen, zur Untersuchung und Bestrafung an den von ihnen angeblich verletzten Staat auszuliefern. — Schon Pufendorf (Jus nat. et gent., L. VIII; c. 6, § 12) erkennt keine vollkommene Pflicht der Auslieferung an. Nur wenn der Schützling auch nach der Aufnahme seine Unternehmungen gegen den fremden Staat fortsetze, sei die Maassregel gerechtfertigt. (Frage: ob nicht vielmehr Bestrafung?) — Entschieden spricht sich, was Manchem wohl unerwartet sein mag, gegen Auslieferung aus: Schmalz, V.R., S. 158, weil sonst despotische Ungerechtigkeit auch unschuldig verfolgte Männer aus ihrem Zufluchtsorte reissen könnte. Und wenn an derselben Stelle die gegenseitige Auslieferung der deutschen Staaten als ein Beweis von Freundschaft und Gefälligkeit bezeichnet ist, so kann dieser scheinbare Widerspruch seine Erklärung in der Ueberzeugung des Verfassers finden, dass nie ein deutscher Staat despotisch und ungerecht sein, niemals einen Unschuldigen verfolgen könne. — Auch Saalfeld (Handbuch, S. 81 ff.) erkennt grundsätzlich keine Auslieferungspflicht an. Seine weitere Ausführung der angeblichen Uebung ist freilich verwirrt und grundsatzlos. — Ebenfalls keine vollkommene Pflicht erkennt Martens (Précis du dr. d. g., S. 184 ff., und Erzählungen merkw. Fälle, Bd. I, S. 21); doch gibt er zu, dass Auslieferungen häufig vorkommen, theils in Folge von Verträgen, theils gegen Reversalien, theils aus blosser comitas, so zwar, dass eine Weigerung als Beweis üblen Willens betrachtet werde. — Fester gibt Klüber (V.R., 2. Aufl., S. 75) keinerlei Verpflichtung ohne Vertrag zu. — Dass Pinheiro Ferreira (Cours de droit publ., Bd. II, S. 32 fg. und 179) unbedingt gegen jede Auslieferung ist, kann nicht Wunder nehmen; wohl dagegen, dass Wheaton (Éléments du dr. intern., éd. 2, I, S. 138 fg.) bloss nur die Meinungen für und gegen

aufzählt, seine gegen die Auslieferungspflicht gehende Meinung aber nur errathen lässt. — Auf einen theoretisch und praktisch bedenklichen Boden stellt sich Oppenheim (V.R, S. 192 und 382), wenn er zwar eine natürliche Auslieferungsverpflichtung längnet, dem Staate aber zum Behufe des Rechtsschutzes den Abschluss von Verträgen zu gegenseitiger Auslieferung zur Pflicht machen will, jedoch wieder nur mit solchen Staaten, welche auf gleicher Gesittungsstufe stehen, und sich selbst ein gebildetes Recht zur Aufgabe stellen. — In klarer Ausführung setzt endlich Heffter (V.R., 2. Aufl., S. 119 fg.) auseinander, dass keine unbedingte Rechtspflicht zur Auslieferung bestehe, es vielmehr Sache des Gewissens und des klugen Ermessens sei, Verträge zu schliessen, und zwar namentlich zum Behufe gegenseitiger Auslieferung in solchen Fällen, in welchen dem Staate selbst oder dem menschlichen Geschlechte an der Bestrafung liege. Unter dieser Voraussetzung sei dann aber keine Art von Verbrechen ausgenommen; auch die politischen nicht. — Phillimore (Commentaries, Bd. I, S. 408 fg.) endlich ist der Ansicht, dass eine natürliche Rechtsverpflichtung zur Auslieferung nicht bestehe, sondern sie eine Sache der Gefälligkeit und Billigkeit (comity) sei.

Weniger bedeutend, als man berechtigt wäre zu erwarten, sind die Ausführungen über das Schutzrecht und die Auslieferungspflicht in den eigenen Werken über das internationale Privatrecht, welche sich denn doch auch auf strafrechtliche Fragen erstrecken. Doch sind dieselben wohl alle gegen die Annahme einer unbedingten und natürlichen Pflicht. So z. B. Voet (De statutis eorumque concursu, Sect. XI, c. 1, no. 6); Leyser (Medidat. ad Pand., med. 10); Story (Conflict of laws, 2. Aufl., S. 516 fg.); Foelix (Droit intern. privé, S. 579).

Ausführlich dagegen wird die Nichtverpflichtung zur Auslieferung behauptet in einigen Sonderschriften. — Mit grosser Lebendigkeit, allein mit mehr Wortgepränge und Leidenschaft, als mit stichhaltigen Gründen wird jede Auslieferung bekämpft von Canchois Lemaire und Guyet (Appel à l'opinion publique, à la Haye, 1817). Ihnen ist die Aufnahme eines Flüchtigen förmliche Rechtspflicht, die Auslieferung ein Verbrechen gegen die persönliche Freiheit und eine Anmaassung von Gerichtsbarkeit, wo keine begründet ist. — Wissenschaftlicher und umsichtiger, aber nicht immer folgerichtig ist Provó Kluit (wohl eigentlich den Tex) De deditione profugorum. Lugd. Bat., 1839. Ihm zufolge hat der Staat ein vollkommenes Recht des Asyles, und der verletzten Regierung steht nur eine Bitte auf Auslieferung zu. Die Gewährung derselben ist keine vollkommene Verpflichtung, weil der Staat nicht die Aufgabe hat, fremdes Recht zu schützen und zu fördern; doch besteht allerdings eine sittliche Pflicht in Beziehung auf solche gemeine Rechtsverletzungen, welche überall als solche gelten. Unbedingt ausgeschlossen ist somit Auslieferung wegen kleinerer

Vergehen und wegen angeblicher staatlicher und kirchlicher Verletzungen. Der Widerlegung entgegengesetzter Meinungen ist viel Raum gewidmet.

Bedeutend nun aber ist auch die Zahl und das Ansehen Derer, welche im Widerspruche mit den bisher angeführten Ansichten eine rechtliche Verpflichtung zur Auslieferung anerkennen.

Unter den Systematikern spricht sich schon der Vater des Völkerrechtes in diesem Sinne aus (s. H. Grotius, De jure b. et p., Lib. II, c. 21). Er erachtet, dass der die Auslieferung verweigernde Staat sich zum Mitschuldigen des Verbrechers mache. Der verletzte Staat habe ein Recht auf Bestrafung, welches ihm durch keine Herrschaftshandlung der diesseitigen Regierung geschmälert werden dürfe. Ein Schuldiger habe keinen Anspruch auf Asyl; zum mindesten sei er fortzuschaffen. — Dieselbe Ansicht verficht im Wesentlichen Cocceins in seinen Praelect. ad H. Gr. libros de jure belli et pacis, l. c. Man sei dem fremden Staate Hülfe schuldig in seinen Bemühungen um Herstellung des Rechts; ferner Burlamacqui (Du droit naturel, T. II, p. IV, cap. 3, § 23 fg.) und Rutherforth (Institutes of nat. law, Bd. II, S. 12 fg.). — Buddens (Jurispr. histor. spec., 317 fg.) erklärt die Verweigerung einer Auslieferung für eine Beleidigung des verletzten Staates, welcher ein grosses und gerechtes Interesse bei der Bestrafung habe. — Auch Vattel (Buch II, § 230 fg.) erklärt sich für die Auslieferung als für eine Rechtspflicht, jedoch nur bei groben gemeinen Verbrechern, als Mördern, Giftmischern, Brandstiftern, Seeräubern. Allerdings sei die Rechtspflege zunächst territorial; allein ausgenommen sei die Bestrafung von Verbrechern, welche wegen Schwere und Häufigkeit ihrer Handlungen als Feinde der ganzen menschlichen Gesellschaft erscheinen. Solche könne Jeder vertilgen, der Hand auf sie lege; verlange sie aber der zunächst verletzte Staat zur Bestrafung, so seien sie ihm zu überlassen, sowohl weil er vorzugsweise bei der Bestrafung betheiligt sei, als weil bei ihm das geeignete Verfahren stattfinden könne. Der Staat, welcher weder ausliefere noch selbst bestrafe, mache sich zum Mitschuldigen. — Sodann ist auch noch Kent (Commentaries, Bd. 1, S. 36 fg.) sehr entschieden für Auslieferung. Und schliesslich ist doch auch Cornwall Lewis (Foreign jurisdiction, S. 31 fg.) dieser Ansicht. Zwar will er eine förmliche Rechtspflicht nicht zugeben; er führt jedoch so viele und so schlagende vermeintliche Zweckmässigkeitsgründe für die Auslieferung an, namentlich die weit grössere Sicherheit der Untersuchung und eines gerechten Urtheils an dem Orte der wirklich oder angeblich begangenen Handlung, ferner die Nothwendigkeit die Strafrechtspflege ausschliesslich nach dem Territorialprincipe zu handhaben, dass sich für einen unbefangen Prüfenden aus denselben nicht bloss ein Billigkeitsgrund (comity), sondern vielmehr ein strengrechtlicher Beweis für die Auslieferung ergibt.

An besonderen Schriften über die Frage, welche eine Pflicht zur Auslieferung anerkennen, sind aber namentlich folgende zu nennen: Tittmann (Die Strafrechtspflege in völkerr. Rücksicht, S. 8 fg., 20 fg.); Homan (De delictis peregrinorum. Groen., 1823); G. Convert (De delinq. traditione in Belgio permissa. Gand., 1828); Berner (Wirkungskreis des Strafgesetzes, S. 173 fg.); Bulmerincq (Das Asylrecht, S. 151 fg.), so wie Bluntschli (Staatswörterbuch, Art. «Auslieferung polit. Verbrecher») und Marquardsen (in Welcker's Staatslexicon, Art. «Auslieferung»). Freilich ist die Beweisführung dieser Schriftsteller sehr verschieden. Während nämlich Berner, Bulmerincq und Bluntschli die Auslieferung ganz einfach auf die Pflicht des Staates stützen, zur Rechtspflege mitzuwirken; Marquardsen aber nur eine sittliche Pflicht zur Auslieferung anerkennt, welche erst durch einen Vertrag zu einer rechtlichen Verbindlichkeit verstärkt werde: geht die Ansicht der Uebrigen im Wesentlichen dahin, dass der verletzte Staat ein vollkommenes Recht auf Bestrafung habe; wer sich ihm hierin widersetze, begehe also selbst ein Unrecht; man widersetze sich aber, wenn man den Flüchtling nicht ausliefere (oder, nach Converts's Alternative, denselben von dem verletzten Staate auf diesseitigem Gebiete aufgreifen lasse).

Schwer ist es, Schmelzing und Hélie den einen oder den anderen Gesinnungsgenossen beizuordnen. Der erste (Bd. I, S. 191 fg.) spricht sich nämlich einerseits entschieden gegen die Verbindlichkeit zur Auslieferung oder Bestrafung aus; findet aber eine Willfährigkeit ganz unbedenklich bei Gegenseitigkeit und wo keine dringenden politischen Verhältnisse das Gegentheil erheischen. Hélie dagegen erkennt es für eine Pflicht des Staates, die allgemeinen Grundsätze des Rechts zur Geltung zu bringen, ebenso die sichere Bestrafung der Verbrechen für ein allgemeines Interesse; allein dennoch will er keine vollkommene Pflicht zu einer Auslieferung sehen, sondern nur einen freiwilligen Beitrag zur allgemeinen Rechtsordnung. Daher sei die Auslieferung ins Belieben gestellt und den allgemeinen Grundsätzen über Strafrecht unterworfen. — Nicht ungerecht ist es wohl, jene Sätze für unverständig, diese für unverständlich zu erklären.

Nur eine, freilich wichtige, Nebenfrage ist es, ob etwa die Auslieferungspflicht ausnahmsweise in Beziehung auf gewisse Arten von Verbrechern zu beschränken sei. Die neuern Schriftsteller, auch die oben genannten, sind dieser Ansicht, freilich aus nicht ganz gleichen Gründen.

2.

Die Lehre.

Es ist wohl keine Anmaassung, wenn sowohl der im Vorstehenden dargelegte Stand des positiven Rechtes als der Befund der Wissenschaft als

ein höchst ungenügender bezeichnet wird. Schon das so weite Auseinandergehen der Satzungen und der Meinungen, dann aber auch der, zum Theile wenigstens, sehr auffallende Inhalt derselben beweist grosse Unsicherheit und Steuerlosigkeit. Offenbar kann in diesem Chaos nur durch eine in sich fest begründete, den ganzen Gegenstand umfassende Lehre Ordnung geschaffen werden; zuerst in der Theorie, später und allmählig denn wohl auch in den Bestimmungen und Verträgen der Völker.

Die Herstellung einer solchen Lehre ist denn nun aber keineswegs eine leichte und einfache Aufgabe. Sie erfordert einer Seits die Auffindung und untadelhaft logische Entwicklung richtiger Grundsätze, anderer Seits Berücksichtigung der praktischen Zuträglichkeiten im Verkehre von Staat zu Staat. Eine ausschliessliche Berücksichtigung der Folgerichtigkeit könnte leicht der Anwendbarkeit im Leben schaden; ein blosser Nützlichkeitsstandpunkt würde des Haltes und eines Maasstabes für die Wahrheit entbehren.

Zweckmässig ist es natürlich, vor Allem die Ursachen des bisherigen Fehlschlagens aufzufinden, und sie zur Vermeidung ins Auge zu fassen. Ihrer sind denn aber zwei in ungefähr gleichem Umfange wirksame zu bemerken:

Vorerst die beinahe gänzliche Vernachlässigung der Untersuchung über die Ausdehnung der Rechtsaufgabe des Staates im Allgemeinen. Es ist einleuchtend, dass man ohne eine feste Beantwortung dieser Frage bei der Besprechung der einzelnen Punkte lediglich im Dunkeln tappt, und leicht zu Willkührlichkeiten und Folgewidrigkeiten kommt. Wie kann von einer sicheren und gegen Zweifel geschützten Feststellung der Befugnisse und der Pflichten des Staates hinsichtlich dieses oder jenes Falles von internationaler Rechtshülfe die Rede sein, wenn man darüber mit sich gar nicht im Reinen ist, welche Aufgabe er überhaupt in Beziehung auf die Herstellung und Aufrechterhaltung der Rechtsordnung in der Welt hat? An ganzen Reihen von Beispielen liesse es sich nachweisen, dass namentlich drei Fehler die Folgen eines solchen mangelhaften Ausgangspunktes sind. Einmal, die Aufstellung von angeblich obersten Sätzen, welche im besten Falle nur einen Theil der Frage beherrschen. Zweitens, die Begnügung mit blossen Behauptungen, anstatt bewiesener letzter Gründe. Drittens endlich, die völlige Uebergehung ganzer wichtiger Seiten des Gegenstandes [1]). So lange hier nicht gründlich

1) Nachstehende Beispiele liessen sich beinahe nach Belieben vermehren. — Als Beleg der Annahme eines nur theilweise ausreichenden Satzes erscheint es, wenn man von dem Axiom ausgeht, der Staat habe ein Recht zur Strafe, also überhaupt zur Gerichtsbarkeit, nur da, wo er zur Auflegung von Pflichten berechtigt sei. Diess möchte etwa von Bedeutung sein für die strafrechtliche internationale Frage; allein es ist klar, dass damit für die ganze Verbeugungsfrage und für einen guten Theil des internationalen Privatrechtes gar kein Anhaltspunkt gewonnen ist. Der Satz, wenn er überhaupt wahr ist, kann höchstens in zweiter Linie, als Regel für eine Unterabtheilung stehen. — Begnügung mit einer blossen Behauptung anstatt der Auffindung eines richtigen obersten Grundsatzes ist es aber, wenn man ohne weiteres setzt, der Staat dürfe die sog. delicta juris gentium wegen ihrer Abscheulichkeit überall verfolgen, geringere Rechtsvergehen aber nicht; oder behauptet, dass der Staat nur innerhalb seiner Gebiets-

geholfen ist, ist alles Andere umsonst, höchstens Stückwerk. Dabei aber sei, zur Vermeidung jedes Missverständnisses, gleich itzt ausdrücklich bemerkt, dass der Grundsatz der «Territorialität des Rechtes» keineswegs als die längst gefundene Lösung der hier gestellten Aufgabe betrachtet werden kann. Dieser Grundsatz spricht sich nur darüber aus, welche Aufgabe der Staat in seinem Innern und mit Rücksicht auf die Zwecke seiner Angehörigen hinsichtlich der Rechtsordnung habe, und welche Rechte und Pflichten ihm in dieser Beziehung zufallen; allein bei der Asylfrage handelt es sich ja eben davon, ob und was über diese Aufgabe hinaus, nämlich in Beziehung auf fremde Rechtsordnungen, zu leisten sei?

Die zweite Ursache des jetzigen ungenügenden Zustandes ist der Mangel an Zusammenfassung der ganzen Lehre, die Losreissung der einzelnen Aufgabe vom Stamme. Die einzelnen grossen Fragen, in welche sich die Beihülfe zu einer Weltrechtsordnung logisch zerlegt, werden — mit sehr seltener Ausnahme — vollständig getrennt von einander behandelt; in der Regel in ganz verschiedenen Wissenschaften. So die Vorbeugung, so weit von ihr überhaupt die Rede ist, in der Polizei; die Rechtshülfe in bürgerlichen Streitigkeiten im Privatrechte; die internationalen strafrechtlichen Fragen im Strafrechte und Strafverfahren; das Asylrecht und die Auslieferung, vielleicht noch zuweilen ein Lappen einer der anderen Fragen, im Völkerrechte. Hierdurch geht nun aber nicht nur die Uebersicht und das volle Bewusstsein von der Wichtigkeit des Gegenstandes verloren; sondern es wirkt natürlich die Abtrennung ungünstig sowohl auf die allseitig richtige und umfassende Ausprägung des obersten Grundsatzes, als auf eine folgerichtige und harmonische Ausbildung der einzelnen Abtheilungen. Es ist nun keineswegs die Absicht, zu behaupten, dass es wissenschaftlich unmöglich sei, die einzelnen der genannten Fragen abgesondert zu behandeln, (wird ja doch auch hier zunächst nur Eine derselben erörtert;) vielmehr ist es natürlich, dass sie in denjenigen Wissenschaftskreisen, welchen sie dem Stoffe nach angehören, gehörigen Ortes dargestellt und in die hierbei passende Verbindung gebracht werden; allein eine richtige Lösung dieser Probleme ist unmöglich,

---

gränzen Recht zu schaffen im Stande sei; oder annimmt, der Staat könne fremdes Recht wohl in Fragen des bürgerlichen, nicht aber auch des öffentlichen Rechtes anerkennen: während doch der erste Satz vollkommen willkührlich und sogar, wenn einmal eine ausgedehntere Rechtsaufgabe angenommen ist, offenbar unrichtig ist; der zweite gegen die täglichen Erfahrungen im Völkerleben, z. B. bei Staatsverträgen, läuft, und gelegentlich selbst die Möglichkeit eines internationalen Privatrechtes läugnet; für den dritten aber gar kein Grund einzusehen ist, da doch offenbar die Beschützung des bürgerlichen Rechtes eine eben so wesentliche Staatshandlung ist, als das Gebahren mit politischen Rechten. — Zu welchen grossen Lücken aber der Mangel an umfassenden obersten Grundsätzen führen kann, beweist gewiss die bisherige Unterlassung jeglichen Versuches, die Vorbeugung von Unrecht gegen fremde Rechtsordnungen wissenschaftlich zu untersuchen und zu ordnen. Jeder allgemeine oberste Grundsatz über die Ausdehnung der Rechtspflicht des Staates hätte mit logischer Nothwendigkeit zur Behandlung dieser Frage geführt, und zwar sogar vor allem Andern.

wenn sie nicht in Verbindung mit dem Grnndgedanken gehalten werden, nnd nicht gehörigen Ortes nach den verwandten Fragen ausgeschaut wird.

Mit der Vermeidung offenbarer Fehler fällt dann aber die richtige Lehre noch keineswegs selbst in den Schooss. Die grosse Verschiedenheit der Ansichten, wie sie hier thatsächlich vorliegt, und die Hartnäckigkeit, mit welcher manche derselhen Jahrhunderte hindnrch festgehalten wird, lassen sich nur dadurch erklären, dass möglicherweise mehrere von einander ganz abweichende Ansgangspunkte genommen werden können, und zwar mit einem grössern oder geringeren Grade von Verständigkeit und nnter der Anführung von mehr oder weniger scheinbaren Grüuden. Desshalb ist es denu zur Gewinnung eines unanfechtbareu Ergebnisses wo nicht unbedingt nothwendig, so doch gewiss sehr zweckmässig, diese verschiedenen Ansichten einzeln und in ihrer vollen Begründung darzustellen, um auf diese Weise durch Vergleichung, und vielleicht Verbindung, zur Wahrheit zu gelangen. Die Sache liegt aber folgendermaassen:

Dass jeder Staat eine Rechtsordnung nnter seinen Angehörigen und für dieselben anfrecht zu halten hat, nnterliegt keinem Zweifel. Ist auch die Anffassnng des Staates als einer blosseu Rechtsanstalt zu enge, so bleiht doch die Anfgabe, das Recht zu sichern, immer seine erste, und ihre Erfüllnng ist die Bedingung alles Weiteren. — Nicht so deutlich und unhestritten ist aber die Antwort, wenn es sich frägt, ob der Staat eine natürliche Verpflichtung habe, zur Herstellung einer Rechtsorduung für das gesammte Menschengeschlecht beizutrageu. Davon kann freilich niemals die Rede sein, dass der Staat einen Rechtsschntz in solchen Fällen handhabe, welche unter der Botmässigkeit eines andern unabhängigen Staates stehen. Hierzn hat er nicht nnr keine Pflicht, sondern nicht einmal ein Recht. Es wäre eine Verletzung der Selbstständigkeit und der für alle gleichmässig bestehenden oberhoheitlichen Gewalt, nnd würde überdiess endlose Verwirrungen und Verwicklungen herbeiführen. Selbst wenn ein Staat eine Aufgabe gegen Angehörige, welcher er an sich wohl gewachsen wäre, aus üblem Willen oder ans Ungeschicklichkeit nicht erfüllt, kann nnd darf eine fremde Regierung keine Handlungen oherster Gewalt innerhalb seines Gebiets und Befugnisskreises vornehmen. Sie ist nicht zur Vormünderin über andere ihr an Selbstbestimmung und Unabhängigkeit gleichstehende Vereine und deren Lenker bestellt; eine nicht erfüllte Aufgabe derselben ist eine Unvollkommenheit, für deren Heilung sie nicht zu sorgen hat. (Und wenn gegenüber von der Türkei andere Forderungeu geltend gemacht werden, so ist diess eben nnr desshalb, weil sie im Grunde doch nur als ein Barbarenlager nnd nicht als ein gleichberechtigter Staat gilt, und — weil sie von der Gnade der grossen Mächte ihr Leben fristet.) — Allein wesentlich verschieden hievon sind solche Fälle, in welchen ein Recht zwar nicht zur eigenen

Rechtsordnung gehört, jedoch nur durch eine diesseitige Handlung geschützt werden kann. Ereignen kann sich diess aber, wenn entweder der ein auswärtiges Recht Bedrohende oder Verletzende sich innerhalb des diesseitigen Gebietes befindet und somit nur von der diesseitigen, nicht aber auch von einer auswärtigen Gewalt erreicht werden kann; oder wenn nur durch unser Mitwirken ein uns zunächst nicht berührendes wohl aber für Andere wünschenswerthes allgemeines Rechtsverhältniss ermöglicht werden kann. In solchem Falle ist allerdings von der Beeinträchtigung eines fremden Staates nicht die Rede, da das von diesem Gewünschte nur durch fremde Handlung bewerkstelligt werden kann; aber damit ist eine Pflicht zunächst Unbetheiligter zur Vornahme des rechtlich Unanfechtbaren noch keineswegs gleichbedeutend. Diese ist, wenn ihre Leistung gefordert werden will, besonders nachzuweisen.

Es sind nun aber drei verschiedene Ansichten über die Verpflichtung zu solcher Thätigkeit möglich: eine kosmopolitische, eine selbstsüchtige und eine vermittelnde.

a) Die kosmopolitische Auffassung

geht von dem Satze aus, dass es überhaupt eine sittliche Aufgabe des Menschen sei, zur Herstellung eines vollkommenen Rechtszustandes nach Kräften beizutragen; theils schon an sich, weil die Vernunft einen solchen fordere, theils weil er praktisch die nothwendige Bedingung der Erreichung alles körperlichen und geistigen Guten sei. Auf diese Grundlage wird denn auch an den Staat, als an einen Verein von vernünftigen Menschen zu gemeinschaftlicher Erreichung ihrer Lebenszwecke, das Ansinnen gestellt, mit seinen grösseren Kräften das ihm in dieser Richtung Mögliche zu bewerkstelligen. Dieses Mögliche aber besteht nun eben darin, dass der Staat nicht blos für den eigenen Kreis und in demselben das Recht fördert und schützt, sondern auch ausserhalb desselben wirkt, so weit man seiner bedarf und er nicht auf ein näheres Recht zu solchen Handlungen stösst [1].

1) Diese letztere Begränzung der Beihülfepflicht darf nicht übersehen werden, wenn man nicht die kosmopolitische Anschauung ganz falsch auffassen und ihr unrecht thun will. Weder soll der einzelne Staat dadurch gehindert werden „sich local und national zu fixiren", noch wird eine allgemeine staatsrechtliche „servitus patiendi" dadurch bestellt, wie diess beides Marquardsen, in dem Art. „Asylrecht" im Welcker'schen Staatslexicon annimmt. Von einer Verhinderung des Abschlusses eines jeden Staates ist gar keine Rede. Dieser wird vielmehr wesentlich vorausgesetzt; und nur eben desshalb weil die auf solche Weise abgeschlossenen Staaten in gewissen Fällen physisch und rechtlich nicht in der Lage sind das Recht aufrecht zu erhalten, wird die Forderung einer auf gegenseitige Unterstützung berechneten weiteren Gemeinschaft gestellt. Die berechtigten selbstischen Zwecke des Staates werden in keiner Weise dabei berührt, sondern nur weitere, auf eine höhere Gesittigungtstufe eintretende anerkannt. Ebenso findet der Begriff einer servitus patiendi hier in keiner Beziehung eine Anwendung, indem vielmehr eine gegenseitige active Unterstützungspflicht in bestimmten Nothfällen aufgestellt wird. Wenn aber gesagt wird, dass eben kein Weltstaat sondern eine Staatenwelt bestehe, so ist es gerade die Aufgabe, die anorganische Staatenwelt (nicht zu einem Welt-

Nach dieser Ansicht ist also die Pflicht erst dann vollständig erfüllt, wenn auf der ganzen Erde die Herrschaft des Rechtes ausgebreitet ist; und es muss das unablässige Anliegen des Staates sein, den jetzigen, allerdings noch sehr unvollkommenen, Zustand jenem Ziele zu nähern.

Die Erfüllung dieser Aufgabe erfordert aber verschiedene Maassregeln, je nach der Art der möglichen Fälle, deren sich viererlei unterscheiden lassen. Einmal die Verletzung der Rechtsordnung eines andern Staates durch diesseitige Unterthanen und von diesseitigem Gebiete aus. Zweitens, Rechtsverletzungen, begangen im fremden Gebiete von diesseitigen Unterthanen, welche nach der That und unabgeurtheilt in die Heimath zurückgekehrt sind. Drittens, Vergehen, in fremdem Gebiete begangen von Angehörigen desselben, welche nach der Handlung und ungestraft sich in den diesseitigen Staat begeben. Endlich viertens, Vergehen gegen einen fremden Staat, begangen von Angehörigen eines dritten Staates, welche seitdem in diesseitige Gewalt gekommen sind.

α) Der erste Fall.

Vor Allem muss natürlich dafür gesorgt werden, dass keiner Derjenigen, welche thatsächlich und rechtlich unter den Gesetzen und der Botmässigkeit des Staates stehen, die Rechte anderer Staaten und ihrer Angehörigen vom diesseitigen Gebiete aus verletzt. Das Wenigste, was zur Herstellung einer Weltrechtsordnung geschehen kann, ist offenbar, dass man denjenigen Störungen derselben, welche man selbst hindern kann, und sogar allein hindern kann, entgegentritt. Dabei ist es natürlich im Gedanken und in dem Erfolge ganz einerlei, ob die zu Hindernden beständig oder nur zeitweise der Staatsgewalt und ihren Gesetzen unterworfen sind. Verletzungen sollen auch nicht blos zeitweise vorkommen; und wer im Schutze eines Staates steht, hat sich auch während der Dauer dieser Verhältnisse der Ordnung desselben zu fügen und darf Zwecken desselben nicht entgegentreten. Von einer Weltrechtsordnung könnte keine Rede sein, wenn jedes einzelne Staatsgebiet ein Schlupfwinkel wäre, von welchem aus man zwar nicht in nächster Nähe, wohl aber in der Entfernung Unrecht verüben dürfte, eine Art von Raubschloss. Die schädlichen Folgen aber wären durch die neueren, sich immer noch vermehrenden und steigernden, Erfindungen hinsichtlich schneller Gedankenmittheilung und Ortsveränderung ausserordentlich vermehrt.

Die Aufgabe ist aber natürlich nur dann vollständig gelöst, wenn der Staat, so wie er seine eigene Rechtsordnung in doppelter Weise schützt, auch zur Wahrung des fremden Rechtes nicht blos repressive, sondern

staate,) aber zu einem höheren freien Organismus zu erheben und die Unvollkommenheit, um nicht zu sagen die Barbarei der Vereinzelung und gegenseitigen Unbekümmertheit zu überwinden.

auch **präventive** Maassregeln anwendet. Die Berechtigung zur Vornahme der letzteren Gattung von Rechtssicherung bedarf keines besondern Beweises. Sie beruht auf der allgemeinen Vernunftforderung, das Uebel wo möglich nicht erst geschehen zu lassen, um es alsdann zu spät und häufig sehr unvollkommen, vielleicht gar nicht, wieder gut zu machen, sondern ihm zuvorzukommen [1]).

Eine ins Einzelne gehende Anzählung der **Vorbeugungs**-Maassregeln ist nicht nöthig. Nachstehende allgemeine Bemerkungen werden ausreichen [2]). — Vor Allem versteht sich von selbst, dass die obersten Grundsätze über Präventivjustiz überhaupt auch bei dem Schutze fremden Rechtes ihre volle Anwendung finden. Dieselben gründen sich ja nicht auf die persönlichen Beziehungen des zu Schützenden, sondern auf die Rechtsaufgabe des Staates an sich. Demgemäss hat denn der Staat das Recht und die Pflicht, alle und jede Art von verbrecherischen Störungen fremder Rechtsordnungen, welche seine Unterthanen unter seiner Botmässigkeit vornehmen wollen, zu hintertreiben; und zwar nicht etwa blos solche, welche einen fremden Staat selbst verletzen würden, sondern auch Unternehmungen gegen die in dessen Schutz stehenden Rechte von Privaten. In allen diesen Fällen aber hat der Staat das Recht und die Pflicht, schon bei blosser Wahrscheinlichkeit zu handeln, vorausgesetzt, dass diese in objectiver und subjectiver Beziehung genügend vorliegt. Er hat ferner die Aufgabe, immer die entsprechenden Mittel anzuwenden. Er soll allerdings nicht überflüssige Belästigungen zum Behufe des Schutzes anordnen; dagegen müssen seine Anstalten unter allen Umständen dem Zwecke gewachsen sein, und namentlich ist Bedrohungen besonders wichtiger Rechte, oder ungewöhnlich gewaltsamen, frechen und häufigen Angriffen mit entsprechenden Vorkehrungen entgegen zu treten. Endlich darf nicht erst auf Klage oder Bitte des Bedrohten gewartet werden. Erhaltung der Weltrechtsordnung im eigenen Gebiete ist unbedingte Pflicht, welche auch ohne Aufforderung vollzogen werden muss, sobald überhaupt sichere Kenntniss irgend einer Art von der objectiven Nothwendigkeit zugekommen ist. Und aus demselben Grunde entbindet auch die

1) A. M. ist allerdings **Marquardsen**, in Welcker's Staatslexicon 3. Aufl., Art. Asylrecht. Es ist aber in der That nicht abzusehen, wie ein Staat desshalb, weil er vernünftige Vorsicht übt und beabsichtigtem Unrecht in den Weg tritt, zu denen gehören soll, welche „propter vitam vivendi perdunt causas". Eine auf Rechtsgrundsätze gebaute Präventivjustiz ist keine Polizeiplackerei sondern eine der heilsamsten und in sich gerechtfertigsten Zweige der Staatsthätigkeit. Eben so ist kein Grund einzusehen, warum die auf Fremde berechneten Verbeugungsanstalten nicht andere sein können, als die für die Einheimischen nothwendig befundenen. Eine Verschiedenheit der Verhältnisse rechtfertigt nicht nur auch eine Verschiedenheit der Mittel, sondern lässt sie sogar als nothwendig erscheinen. Verschieden können sich aber fremde Flüchtlinge und die Eingeborenen zu bestimmten auswärtigen Staaten verhalten.

2) Hinsichtlich der einzelnen Vorbeugungsmaassregeln und deren Rechtfertigung nach Grundsatz und Gegenstand beziehe ich mich im Allgemeinen auf mein „System der Präventivjustiz", in welchem freilich zunächst nur die Staatsthätigkeit zur Sicherung der eigenen unmittelbaren Staats-Rechtsordnung erörtert ist. Die Grundlage bleibt jedoch die nämliche.

etwaige Möglichkeit, dass der fremde Staat die diesseits nicht verhinderte Gefahr doch selbst noch nach dem Ausbruche in seinem Gebiete und mit seinen Mitteln besiegen könnte, nicht von pflichtgemässer Thätigkeit. — Hinsichtlich der einzelnen zu ergreifenden Maassregel entscheidet natürlich die Erreichung des Zweckes. Desshalb können auch, wenn dieser es erfordert, solche Maassregeln verlangt werden, welche für die Bewahrung des innern Rechtes nicht erforderlich sind. In solchem Falle wäre die Einrede der Nichtanwendung einer bestimmten Vorkehrung für die eigene Sicherheit nicht zutreffend; nicht diese Sicherheit, sondern eine fremde soll ja gewahrt werden. Und eben so wenig wäre es ein genügender Unterlassungsgrund, dass zum Schutze eines fremden Staates ein Recht der diesseitigen Bürger beschränkt werden müsse. Wenn dieser Schutz eine Aufgabe des Staates ist, haben die Bürger die entsprechenden Opfer zu bringen, welcher Art sie auch seien. Beispiele solcher, für die eigene Rechtsordnung entweder sinnloser oder doch ungewöhnlicher, für den Schutz eines fremden Staates aber möglicherweise nothwendiger Vorkehrungen sind z. B.: die Entfernung gefährlicher Personen von der Landesgränze; militärische Besetzung derselben; gewaltsame Zerstreuung von Freischaarenzügen; Ueberwachung der Reisegelegenheiten.

Da nun aber in keinem Verhältnisse der Welt Vorbeugungs-Maassregeln alle Verletzungen des Rechtes verhindern, so müssen bei der Aufgabe, das Recht ausserhalb des eigenen Rechtskreises zu schützen, jedenfalls auch Repressiv-Maassregeln als Strafe angewendet werden.

Ueber das Recht eines Staates, einen — bleibenden oder vorübergehenden — Unterthanen gesetzlich mit Strafe zu bedrohen wegen einer von demselben im Staatsgebiete selbst begangenen Verletzung einer fremden Rechtsordnung, kann an und für sich kein Zweifel obwalten. Zunächst schon ist es eine Störung der nächsten Aufgabe des Staates, welcher innerhalb seines Gebietes keine Verletzung von Rechten duldet, wer immer auch der Inhaber sei. Hierzu kommt denn aber noch, und hauptsächlich, der kosmopolitische Grundsatz. Nach dieser Ansicht ist es eine förmliche Pflicht des Staates, für die Rechtsordnung auch ausserhalb seines eigenen unmittelbaren Interesses in allen jenen Fällen zu sorgen, in welchen jene ohne seine Thätigkeit nicht bewahrt werden könnte. Nun kann aber einer Seits ein fremder von einem diesseitigen Angehörigen verletzter Staat ohne völlige Vernichtung der diesseitigen Unabhängigkeit und ohne Anmaassung der Staatsgewalt keine Amtshandlungen in unserem Gebiete vornehmen, z. B. diesseitige Bürger verhaften und bestrafen; anderer Seits ist die Auslieferung eines unter diesseitigem Gesetze sich Vergehenden an einen fremden Staat zur Bestrafung durch denselben unstatthaft, da jeder gesittigte Staat für die Gerichtsbarkeit über seine Unterthanen allgemeine Bestimmungen getroffen

hat, auf deren Vollziehung sie ein Recht haben [1]). Es ist somit auch mit Rücksicht auf das verletzte fremde Recht die Anwendung der eigenen Strafgewalt als einer Beihülfe zur Herstellung der allgemeinen Rechtsordnung klar erwiesen; mit der Pflicht aber auch das Recht.

Was aber die besonderen Grundsätze betrifft, welche bei einer solchen gerichtlichen Verfolgung der eigenen Unterthanen wegen einer im eigenen Gebiete vorgenommenen Handlung zu befolgen sind, so ist nicht entfernt ein Grund vorhanden, warum von den im Staate sonst bestehenden und von ihm als zweckmässig und rechtlich nothwendig anerkannten Normen abzuweichen wäre. Der Staat ist verpflichtet, zur allgemeinen Rechtsordnung mitzuwirken; allein er ist es nur, so weit und wie er überhaupt die Rechtspflege handhabt. — Vor Allem gelten also auch hier die allgemeinen Grundsätze über Strafbarkeit überhaupt. Es dürfen, zum Beispiele, hier, so gut wie bei Vergehen gegen die Rechtsordnung des eigenen Staates, Strafen nur für bestimmte, im Gesetze genau bezeichnete Fälle erfolgen [2]). Die Festsetzungen über Zurechnungsfähigkeit, über Urheber und Gehülfen, namentlich auch über blossen Versuch und vollendetes Vergehen, finden vollständig ihre Anwendung. — Eben so wenig besteht eine grössere Willkühr der Richter hinsichtlich des zuzuerkennenden Strafübels. Die vom Gesetze angedrohten Strafen, und nur diese, sind auszusprechen; die Bewegung innerhalb des Strafrahmens muss nach den gewöhnlichen Normen geschehen. — Ferner ergibt sich bei näherer Prüfung, dass auf dem Boden dieser ganzen Rechtsanschauung sowohl die Grösse der Strafübel, als das einzuhaltende Verfahren bei den Verletzungen gegen eine fremde Rechtsordnung vollkommen dieselben sein müssen, wie die für einheimische Verbrechen vorgezeichneten. Wenn nämlich der Staat überhaupt die Aufgabe hat, eine Weltrechtsordnung zu wahren, so kann es keinen Unterschied machen, ob die Verletzung gegen diese oder jene der grossen Gesittungseinrichtungen begangen ist. Wenn also z. B.

---

1) Allerdings gehen, wie bereits angeführt worden ist, einige Staaten in strenger Festhaltung des Territorialprincipes der Strafe soweit, dass sie zur Auslieferung eigener Unterthanen bereit sind; und es findet diese Maassregel auch bei einigen wenigen Schriftstellern Vertheidigung, so namentlich bei Marquardsen (Art. „Auslieferung" im Weicker'schen Staatslexicon) und bei Sir C. Lewis (Foreign jurisdiction, S. 29 und 49 fg.). Bei den meisten Gesetzgebern und Theoretikern, welche jenem Principe huldigen, widersteht jedoch, wo nicht ein klarer Gedanke so doch ein natürliches Gefühl einer so weit getriebenen Folgerichtigkeit. Es mag ununtersucht bleiben, ob es nicht richtiger wäre, von der logisch untadelhaften aber practisch widrigen Folge zurückzuschliessen auf die Falschheit des Ausgangsgrundsatzes, anstatt sich aus blosen Gefühlsgründen denselben zu entziehen. Jeden Falles ist es kein geringer Vorzug der kosmopolitischen Auffassung, dass sie diese Schwierigkeit nicht kennt, sondern einen zureichenden Rechtsgrund für Nichtauslieferung nachzuweisen vermag.

2) Es kann sich also namentlich ein fremder Staat darüber nicht beschweren, wenn eine gegen ihn begangene Handlung, die der diesseitige Staat in seinen eigenen Beziehungen nicht verbietet und bestraft, ganz ungeahndet bleibt. So ist z. B. eine gegen den eigenen Staat erlaubte Aeusserung in der Presse auch unstrafbar gegenüber von einem fremden Staate, welche Gesetze dieser zu Hause auch haben mag.

der Staat die Vergehen gegen seine eigene unmittelbare Ordnung von Amtswegen verfolgt, so muss diess auch geschehen bei Vergehen gegen die Ordnung eines andern Staates, falls diese überhaupt unter seine Gerichtsbarkeit fallen; und es ist nicht etwa erst eine Aufforderung von der zunächst verletzten Regierung abzuwarten. Ebenso ist der in Strafgesetzen oft festgehaltene Grundsatz, dass ein gegen den eigenen Staat verübtes Verbrechen strenger zu bestrafen sei, als das gleiche gegen einen fremden Staat begangene, bei der hier zu Grunde liegenden Auffassung offenbar unlogisch. Der Unterthan hat, wenn man sich auf den kosmopolitischen Standpunkt stellt, überhaupt die Pflicht, die zur Aufrechterhaltung der Rechtsordnung und zu Erreichung der Menschheitszwecke bestellten Gewalten in ihrem gesetzlichen Zustande nicht zu stören, gleichgültig welchem Staate sie zunächst vorstehen; und er begeht z. B. also, wenn er Regierungsrechte irgend eines Staates angreift, immer dasselbe Verbrechen [1]. — Endlich kann keinem Zweifel unterliegen, dass die allgemeinen gesetzlichen Vorschriften über Begnadigung (so wie über Abolition, wo eine solche rechtlich möglich ist) auch bei Fällen dieser Art ihre volle gewöhnliche Anwendung finden. Es ist also namentlich ein Einverständniss über die Ausübung dieses Rechtes mit dem verletzten fremden Staate, oder eine Befugniss desselben zu irgend einer Einmischung keineswegs vorhanden. Der Staat hält die Weltrechtsordnung aufrecht nicht etwa aus Gefälligkeit gegen Dritte, sondern aus eigener Ueberzeugung, als eigene Aufgabe und nach eigenen Gesetzen, und hat also auch nur seiner Ansicht, seiner Pflicht und seinem Rechte dabei zu folgen.

β) Der zweite Fall.

Schon schwieriger ist die Auffindung der richtigen Grundsätze in dem zweiten der oben bezeichneten Fälle, wenn nämlich diesseitige Unterthanen in fremdem Staatsgebiete gegen das dortige Recht sich verfehlt haben, aber unbestraft in die Heimath zurückgekehrt sind.

Von Vorbeugungs-Maassregeln kann hier, wenigstens in der Regel, nicht die Rede sein. Es handelt sich ja von Unternehmungen, welche in einem fremden Gebiete vor sich gehen; und für den diesseitigen Staat liegen, wenn ihm die Kunde wird, lauter bereits vollendete Handlungen vor. Eine Beihülfe zur Vorbeugung ist also nur etwa in so ferne möglich und nöthig,

1) Wohl hiermit vereinbar ist die Beschränkung der Begehung (und somit auch der Bestrafung) von Hochverrath und von Majestätsverletzung auf die eigenen Unterthanen. Diese Vergehen setzen begrifflich eine besondere Verpflichtung des Unterthanen, als solchen, gegen das Staatsoberhaupt voraus. Ein Nichtunterthan kann sie also gar nicht begehen und folglich auch nicht desshalb bestraft werden. Natürlich ist desshalb seine Handlung, welche bei einem nterthanen Hochverrath u. s. w. gewesen wäre, nicht an sich und nothwendig straflos; sie nn unter eine andere Kategorie von Verbrechen fallen, z. B ungesetzlicher Widerstand sein.

als vielleicht diesseitigen Angehörigen, welche Verdacht einer bösen Absicht erwecken, der Eintritt in das fremde Gebiet untersagt werden kann, oder als Nachricht über ein in dem jenseitigen Gebiete beabsichtigtes Unternehmen rechtzeitig gewonnen wird. So viel, aber auch nicht weiter, ist denn auch zu leisten. — Was aber die Strafen betrifft, so sind, der Reihe nach, folgende Fragen zu beantworten. Vorerst und als Vorfrage: hat der Staat überhaupt die Aufgabe (Recht sowohl als Pflicht), Vergehungen gegen das Recht eines andern Staates, begangen in dessen Gebiet selbst, zur Bestrafung zu bringen? Zweitens, falls dieses in irgend einer Ausdehnung bejaht wird, ist diese Bestrafung durch Auslieferung des Beschuldigten an den verletzten Staat oder durch Verfahren vor den eigenen Gerichten zu bewerkstelligen? Drittens endlich, wenn diess Letztere immer oder theilweise stattfindet, hat der Staat seine eigenen Strafgesetze oder die des verletzten Staates bei Bemessung der Strafen zur Anwendung zu bringen?

Den geringsten Anstand hat wohl die Bejahung der Vorfrage, sobald man sich einmal auf dem kosmopolitischen Standpunkte befindet. Allerdings hatte der verletze Staat zunächst und vorzugsweise die Aufgabe, seine eigene Rechtsordnung zu wahren; und es unterliegt namentlich keinem Zweifel, dass er vollkommen berechtigt war, gesetzliche Strafen gegen Fremde auszusprechen, welche sich in seinem Gebiete gegen dieselbe vergangen haben. Allein zur Verhängung solcher Strafen wäre nothwendig gewesen, dass er den Thäter ergriffen hätte. In dem vorliegenden Falle wird nun aber vorausgesetzt, dass dem nicht so sei, vielmehr der Thäter unbestraft unter die Botmässigkeit seines eigenen Staates habe zurückkehren können. Hier ist denn Beihülfe des Letzteren Recht und Pflicht, da einer Seits eine Befugniss des fremden Staates, den Flüchtigen im diesseitigen Gebiete zu ergreifen, unter allen Umständen ausser Frage ist, auf der andern Seite die Weltrechts-Ordnung durch eine Straflosigkeit beeinträchtigt bliebe. Und zwar besteht diese Pflicht nicht etwa blos aus dem Grunde, weil das Strafgesetz dem Bürger persönlich anklebt und ihm so ins Ausland folgt, (dieser mittelalterliche Gedanke hält keine Prüfung aus) [1]); sondern weil der Staat die Ver-

1) Allerdings sucht Berner diesem Gedanken wieder Gültigkeit zu verschaffen und ihn zu einem maassgebenden im internationalen Strafrechte zu machen. Seine Beweisführung (Wirkungskreis des Strafgesetzes, S. 126 fg.) ist nachstehende: Es folgt aus der ganzen Natur des Strafgesetzes, dass dasselbe den Inländer persönlich verbindet, und nicht blos territorial während seines Aufenthaltes im Inlande. Der Staat bezeichnet nämlich im Strafgesetze die Handlung, welche er als unbürgerlich, als unvereinbar mit der Eigenschaft eines Staatsbürgers, betrachtet. Giebt man nun diese Eigenschaft nicht auf, so darf man auch keine ihr widersprechende Handlungen begehen; selbst im Auslande nicht. Diess gilt aber nicht von rein localen Vergehen, namentlich gegen localpolizeiliche Vorschriften, welche nur am Orte der That verletzt werden können. — Letzterer Nebenpunkt mag an einer andern Stelle Erörterung finden; hier muss, gegen den Grundsatz selbst, sowie gegen die Beweisführung für denselben Verwahrung eingelegt werden. — Es ist allerdings richtig, dass Berner sich nicht auf die gewöhnliche (nur in civilrechtlicher Beziehung richtige) Eintheilung in Personal- und

pflichtung hat, zur allgemeinen Herrschaft des Rechtes mitzuwirken. Die, an sich ganz gerechtfertigte, Einwendung aber, dass eine Strafe nicht ohne ausdrückliches Strafgesetz dürfe erkannt werden, lässt sich vollständig beseitigen durch die einfache Verkündigung einer allgemeinen Strafdrohung gegen die im Auslande begangenen Rechtsverletzungen.

Hiermit ist aber die zweite Frage, ob Angeschuldigte dieser Art selbst gerichtlich zu verfolgen oder ob sie an den zunächst verletzten Staat auszuliefern seien, keineswegs auch schon entschieden. Auch durch eine Auslieferung gewährt der Staat die Möglichkeit einer Rechtssühne, und erfüllt dadurch also seine allgemeine Pflicht. Ja es scheinen sogar triftige Gründe gerade für diese Maassregel zu sprechen. Vor Allem die Wiederherstellung des

---

Real-Statuten stützt, und dass daher auf ihn die Gründe keine Anwendung erleiden, welche gegen die Anwendung dieses Unterschiedes auf Strafgesetze gemacht werden, (wie z. B., in sehr scharfsinniger Weise, von Villefort, a. a. O., S. 17 fg. Allein auch die von ihm der Sache gegebene Wendung ist unzulässig. — Vor Allem widerspricht das angegebene Wesen des Strafgesetzes den elementarsten Begriffen. Der Staat verbietet gewisse Handlungen, weil sie der objectiven Rechtsordnung zuwiderlaufen; und er belegt die Ungehorsamen mit einem bestimmten Uebel — der Strafe — aus einer (innern oder äusseren) Nothwendigkeit, welche allerdings von Verschiedenen verschieden aufgefasst wird, allein doch immer nur sich wieder auf diese objective Rechtsordnung bezieht. Von irgend einer Bezugnahme auf die Eigenschaften und die Würde des Einwohners und Bürgers ist bei all' diesem gar keine Rede. Nicht weil Einer die Ehre hat, ein Preusse, ein Franzose oder Chinese zu sein, soll er nicht stehlen; sondern weil Diebstahl eine Verletzung der von dem betreffenden Staate anerkannten Rechtsordnung ist. — Sodann ist zu bemerken, dass die Begriffsbestimmung Berner's die Möglichkei einer Strafe, jedenfalls alle Abstufungen der Strafe aufhebt. Es ist nämlich nicht abzusehen, wie die Zufügung eines physischen Uebels, also einer Strafe, gedankenrichtig die Folge eines Ungehorsames sein könnte, da offenbar Bürgerrechtsaufkündigung der logisch richtige Schluss aus einer mit der Bürgereigenschaft unvereinbaren Handlungsweise wäre. Wie also z. B. das Gesetz die Annahme eines fremden Staatsdienstes oder die Erwerbung eines fremden Indigenates, oder eine thatsächliche bleibende Niederlassung im Auslande als unvereinbar mit der Eigenschaft eines Staatsbürgers erklärt, and in solchen Fällen der Ausschluss aus dem Unterthanenverhältniss erfolgt (nicht als Strafe, sondern als logische Nothwendigkeit): so wäre auch bei Mord, Raub, Hochverrath u. s. w. zu verfahren. Und zwar, wohlbemerkt, in allen Fällen einer nicht blos auf örtliche Verhältnisse sich beziehenden Gesetzesübertretung immer mit Bürgerrechtsaufkündigung, und nur mit ihr. Eine Verbalinjurie und ein Meuchelmord wäre eine „unbürgerliche“ mit der Eigenschaft eines Unterthanen „unverträgliche“ Handlung. Ein oberster Satz, welcher zu solchen Folgerungen führt, ist aber nothwendig falsch. — Ferner folgte selbst daraus, dass der Staat eine gewisse Handlung für unvereinbar mit der Eigenschaft des Staatsbürgers erklärt hat, noch keineswegs diese sogenannte Persönlichkeit des Strafgesetzes. Jene Handlung ist dann doch nur unzulässig für den, welcher Staatsbürger ist, and in so ferne er es ist. Im Auslande begangen, bezieht sie sich auf die dortigen Auffassungen und Zustände; die Verhältnisse zu seinem Vaterlande werden dadurch gar nicht berührt; er kann, nach seiner Rückkehr, sich wieder vollkommen in seine normale Stellung zum Staate und dessen Geboten begeben, und dieser hat gar keinen Grund zu einem Tadel. Wenn, wie doch nicht zweifelhaft ist, der fremde Staat die fragliche Handlung seinerseits verbieten und bestrafen kann, so ist diess ja der deutlichste Beweis, dass die Handlung ihn berührt, und nicht uns. — Endlich muss man der von Sir C. Lewis, a. a. O., S. 29 fg., gemachten Bemerkung beistimmen, dass wenn das Strafgesetz „einem Unterthanen um den Hals gebunden wäre und ihm Verpflichtungen auferlegte, wohin er sich immer begeben möchte“, daraus folgen würde, dass er bei einem Aufenthalte im Auslande zwei verschiedenen Strafgesetzgebungen unterworfen wäre, was nothwendig einen unlöslichen Widerspruch zwischen diesem einheimischen Gesetze und dem jedes fremden Staates erzeugen würde. Denn dass der Bürger während seines Verweilens in einem fremden Staate unter dessen Strafgesetzen stehe, sei ja gar nicht im Zweifel und Streite.

Rechtes durch diejenige Gewalt, welcher die Wahrung desselben zunächst zustand und unter deren Botmässigkeit sich der Verletzende im Augenblicke seiner Handlung rechtlich und thatsächlich befand. Dann, in den meisten Fällen wenigstens, die leichtere Beischaffung der Beweise, sowohl für die Schuld des mit Recht Angeklagten, als zu seiner Rechtfertigung, wenn er unschuldig wäre. Endlich die Schwierigkeit, dem verletzten Staate eine richtige Stellung in der Verfolgung des Vergehens vor einem fremden Gerichte anzuweisen. Dennoch muss eine genauere Prüfung eine Auslieferung in dem vorliegenden Falle verwerfen. Einmal ginge dieselbe gegen das Recht und die Pflicht eines jeden Staates, seine Angehörigen zur Achtung des Rechtes durch die eigenen Gesetze und Einrichtungen anzuhalten, so weit irgend eine Möglichkeit dazu besteht. Diese Möglichkeit besteht nun aber hier, da der eigene, jetzt wieder im Gebiete anwesende, Unterthan in die Gewalt des Staates zurückgekehrt ist. Sodann ist es, wenigstens bei Staatsvergehen, nicht undenkbar, dass gegen ausgelieferte Fremde nicht das Recht allein, sondern auch Rache und Fremdenhass das Urtheil bestimmen könnten, während zu einem Zweifel gegen die heimathlichen Behörden kein Grund ist. Da nun überdiess die für Auslieferung geltend zu machenden Gründe grossen Theils zu beseitigen sind, — und zwar die Rücksicht auf den zunächst berufenen Staat durch die Hinweisung auf den noch höhern Gedanken einer kosmopolitischen Rechtsordnung; die grössere Schwierigkeit der Beweisführung durch eine entsprechende Thätigkeit des verletzten Staates; das processualische Bedenken über dessen Stellung aber durch ein vollkommenes Eintreten des diesseitigen Staates für die fremde Regierung und Führung ihrer Sache wie einer eigenen: — so kann die Entscheidung nur dahin ausfallen, dass Unterthanen, welche in einem fremden Staate Verbrechen begangen haben aber ungestraft zurückgekehrt sind, durch die einheimischen Gerichte zur Strafe gebracht werden müssen. — Was nun aber die Kenntnissnahme von den in fremdem Gebiete, somit ausser dem Bereiche der Beobachtung und der Organe des diesseitigen Staates, begangenen Verbrechen betrifft, so versteht es sich von selbst, dass es zunächst dem verletzten Staate obliegt, nicht nur die Anzeige von dem gegen sein Recht begangenen Frevel zu machen, sondern auch die Beweise gegen den Angeschuldigten beizubringen, und zwar letzteres in der Art, wie es nach der Gerichtsordnung des diesseitigen Staates erforderlich ist, weil sonst eine Verurtheilung nicht erfolgen kann. Kömmt der beleidigte Staat diesen Bedingungen nicht nach, so hat jeden Falls er kein Recht, sich zu beklagen. Damit soll jedoch nicht etwa gesagt sein, dass der Staat kein Recht und keine Pflicht habe, strafend gegen einen Angehörigen einzuschreiten, wenn er auf andere sichere Weise Nachricht und Beweis einer von demselben im Auslande begangenen Rechtsverletzung erhält; etwa durch

Klage eines verletzten Privaten. Im Gegentheile steht die allgemeine Aufgabe, zur Weltrechtsordnung beizutragen, auch in diesem Falle fest [1]).

Am zweifelhaftesten ist die Beantwortung der letzten Frage: ob die Gesetze des verletzten oder die des urtheilenden Staates dem Urtheile zu Grunde zu legen seien? — Dass bei dem formellen Verfahren lediglich die gewöhnlichen Vorschriften des handelnden Staates angewendet werden können, versteht sich von selbst. Es besteht ja keine andere Möglichkeit gültiger Amtshandlungen für das Gericht, und niemals verfährt daher auch ein solches, in bürgerlichen oder in peinlichen Sachen, nach der Prozessordnung eines fremden Staates. Allein damit ist nicht gesagt, dass nicht unter Umständen in materieller Beziehung das Gesetz eines andern Staates angewendet werden könnte; und zwar diess um so weniger, als bei anderen Arten von Rechtsfragen fremde Gesetze anstandlos als entscheidend gelten. Leicht kann man sich auf den ersten Blick zu der Ansicht bestimmen lassen, dass allerdings das fremde Recht zur Anwendung zu bringen sei. Es scheint nämlich, als müsse der Umstand entscheiden, dass der fremde Staat, nicht der diesseitige, die in Frage stehende Handlung verboten und mit einer Strafe belegt habe; Niemand aber in eine Strafe verfällt werden könne, welche nicht angedroht gewesen sei, oder in eine andere, als in die angedrohte. Man kann ferner geltend machen, dass der Thäter, welcher in einem fremden Gebiete eine verbotene Handlung begangen habe, diess unter der Herrschaft des betreffenden Landesgesetzes gethan habe, welches dann also auch zur Anwendung zu bringen sei. Dennoch muss eine reiflichere Erwägung die Ueberzeugung bringen, dass nach allgemeinen Grundsätzen nur das diesseitige Recht zur Anwendung kommen kann. Eine Strafe ist eine Rechtsverminderung, welche dem Verurtheilten vom Richter zuerkannt wird. Zu einem solchen Eingriffe in das Recht ist der Richter nur befugt durch eine ausdrückliche Erklärung der Staatsgewalt, und die Vornahme eines Rechtseingriffes in einem nicht dazu bezeichneten Falle und in einer nicht erlaubten Form oder Grösse wäre unter allen Umständen rechtlich nichtig, möglicher-

1) Wenn daher in dem Code de proc. crim., Art. 7, die französischen Gerichte angewiesen sind, strafend gegen einen Franzosen wegen eines von demselben im Auslande gegen einen Franzosen begangenen Verbrechens einzuschreiten, falls dieser letztere klagend bei ihnen auftritt: so ist gegen diesen Grundsatz, so weit er geht, lediglich nichts einzuwenden. Wohl aber ist klar, dass derselbe — auf dem kosmopolitischen Standpunkte — in doppelter Beziehung als zu enge bezeichnet werden muss. Einerseits nämlich sollte ein Verfahren auch dann stattfinden, wenn der Verletzte nicht selbst klagt, sondern nur sonst der Staatsbehörde eine genügende Nachricht zugekommen ist. Zweitens aber ist die Beschränkung auf die Verletzung eines Franzosen zu tadeln. Jedes im Auslande begangene und bis jetzt nicht bestrafte Verbrechen eines Zurückgekehrten sollte Grund zu einem Verfahren abgeben können. Die Beschränkung des Schutzes auf den Landsmann hat ihre Quelle entweder in einem unklaren und unrichtigen Gefühle, oder in einer mehr als zweifelhaften Anwendung der mehr als zweifelhaften Lehre von der Persönlichkeit des Rechtes, welches dem Unterthanen auch in das Ausland folge. Wirklich haarsträubende Folgen, welche sich aus dem itzt gültigen Rechte ergeben, s. bei Villefert, S. 13 fg.

weise ein Verbrechen von Seiten des Richters. Die Erklärung eines fremden Staates kann dem Richter keine Zuständigkeit über Personen und kein Recht zu einer Rechtsverminderung im diesseitigen Staate verleihen, und dessen Gesetzgebung kann die diesseitige Staatsgewalt nicht nöthigen, Handlungen zu bestrafen, welche sie selbst nicht für strafbar erachtet, oder Strafübel anwenden zu lassen, welche sie nach Art oder Grösse unzulässig findet. Auch der zu Bestrafende kann sich nicht darauf berufen, dass er seine Handlungen unter der Gewalt des fremden Rechtes begangen habe und somit dessen Anwendung verlangen dürfe. Die Bestrafung seiner Rechtsverletzung erfolgt aus eigener Aufgabe des diesseitigen Staates, weil sein Einschreiten zur Herstellung einer Weltrechtsordnung unerlässlich ist. Dabei verfährt er denn aber nach seinen eigenen Ansichten von Recht, und es kann ihm kein Vorwurf einer Pflichtversäumniss gemacht werden, wenn er seine Beihülfe zum Rechtsschutze in der Art leistet, wie er sich selbst schützt, also nach seinen eigenen Strafgesetzen. Dazu kommt denn auch noch der, freilich nicht als wesentlich entscheidende doch immerhin zu beachtende, Umstand, dass die Anwendung fremder Gesetze und vielleicht verschiedener Strafmittel für den inländischen Richter Schwierigkeiten hätte [1]). Die Anwendung des bürgerlichen Rechtes fremder Staaten in den dazu geeigneten Fällen ist etwas wesentlich verschiedenes. Hier handelt es sich nämlich lediglich davon, zu erkennen, welche Absicht die Parteien bei ihrem Rechtsgeschäfte thatsächlich hatten, oder ob thatsächlich ein solches Geschäft überhaupt unter obwaltenden Umständen zu Stande kam. Nur zur Herstellung dieser Thatsachen hat der Richter das fremde Recht zu erkunden und es für angewendet oder nicht angewendet zu erklären; keineswegs aber spricht er sein Urtheil darnach, weil es für ihn selbst eine genügende Kraft hätte und ihm amtliche Handlungen vorschreiben könnte. Das fremde Recht ist eine thatsächliche Voraussetzung für ihn, aber keine Norm, wie immer es sein mag. Und es ergibt sich namentlich auch die Unrichtigkeit der, freilich manchfach nicht nur von Schriftstellern sondern auch von Gesetzgebern vertretenen, Ansicht, dass im Falle einer Verschiedenheit des inländischen Gesetzes das mildere fremde Gesetz anzuwenden sei. — Hiermit soll aber allerdings nicht geläugnet sein, dass ein Staat immerhin wohl thut, wenn er ausdrücklich durch Gesetze ausspricht, dass vorkommenden Falles nach den Landesgesetzen werde geurtheilt werden. Eine solche Feststellung schneidet jeden Zweifel für Richter und Unterthanen ein für allemal ab.

γ) Der dritte Fall.

Sehr häufig ereignet es sich, dass Unterthanen eines fremden Staates eine Rechtsstörung im eigenen Lande begehen, aber

1) Vgl. Berner, a. a. O., welcher aber doch dieser Rücksicht eine zu grosse Bedeutung verleiht.

auf diesseitiges Gebiet übertreten. Es ist diess so recht eigentlich die Flüchtlingsfrage. Die richtige Behandlung dieses Falles aber, abgesehen zur Zeit von positiven Rechten und Verträgen, somit lediglich nach Grundsätzen des philosophischen Rechtes, ist folgende:

Präventiv-Maassregeln sind hier, der Natur der Sache nach, ganz ausser Frage; man müsste denn etwa Benachrichtigungen von beabsichtigten Verbrechen (falls man zufällig diesseits zu ihrer Ertheilung im Stande wäre) dazu rechnen.

Was aber die nach begangener That vorzunehmenden Schritte betrifft, so fragt es sich vor Allem, ob der Staat überhaupt berechtigt und ob er verpflichtet ist, fremde Unterthanen unter den eben bezeichneten Umständen in sein Gebiet zuzulassen, und ob also nicht die ganze Frage durch allgemeine Zurückweisung solcher Flüchtlinge beseitigt werden kann und muss? Eine **Verpflichtung im rechtlichen Sinne** ist allerdings nicht vorhanden. Die Verbindlichkeit zur Aufnahme könnte ja nur bestehen gegen den verletzten Staat, gegen die zum Uebertritte Geneigten, oder mit Beziehung auf die eigene Aufgabe des Staates. Nun wäre es aber vollkommen lächerlich, auch nur zu sprechen von einer Verpflichtung gegen den fremden Staat selbst, die vor seiner strafenden Gerechtigkeit Flüchtenden diesseits aufzunehmen. Wünscht er ja sogar im Gegentheile, in der Regel wenigstens, die Habhaftwerdung der Flüchtlinge. Ebenso wenig besteht eine Verpflichtung, Fremde in den Staatsverband gegen eigenen Willen aufnehmen zu müssen. Ueber einen solchen äussern Zuwachs zur Bevölkerung hat lediglich die Staatsgewalt in eigenem Interesse zu entscheiden, und zwar ebenmässig, ob es sich von einer bleibenden Aufnahme in das Staatsbürgerrecht oder nur von einem vorübergehenden Aufenthalte und Schutze handelt. Kein Fremder hat ein Recht, sich einer Staatsgesellschaft aufzudrängen; und am wenigstens kann ein Zwangsrecht dadurch entstehen, dass der Fordernde ein Vergehen gegen sein bisheriges Vaterland begangen hat, und sich nun auch noch überdiess der gesetzlichen Strafe zu entziehen sucht. Die Aufgabe des Staates endlich begreift jeden Falles nur die Zwecke des eigenen Volkes, und in diesen ist eine allgemeine Verpflichtung zum Schutze Fremder nicht enthalten, welcherlei Lebenszwecke sich auch ein Volk gesteckt haben mag. Und wenn **Vattel** darauf, dass ein Verbannter doch irgendwo leben müsse, eine (freilich nicht unbedingte) Verpflichtung zur Aufnahme gründen will, so ist nicht nur einleuchtend, dass aus diesem thatsächlichen Bedürfnisse noch keineswegs eine Rechtspflicht für einen bestimmten Staat entstünde; sondern namentlich auch, dass eine Berechtigung, sich irgendwo der gesetzlichen Strafe für begangene Handlungen zu entziehen, überhaupt nicht anerkannt werden kann. Hierbei soll keineswegs geläugnet werden, dass in einzelnen Fällen eine **sittliche** Pflicht bestehen mag, gewisse Flüchtlinge aus gewissen Staaten aufzunehmen;

allein eben weil es nur eine sittliche Pflicht ist, entsteht daraus kein Recht für irgend Jemand. — Dagegen kann im Allgemeinen einem Staate das Recht nicht abgesprochen werden, Solche in seinem Gebiete zuzulassen, welche bisher einem andern Staate angehörten, und sie auch, wenn er es für gut findet, bleibend unter seine Bürger aufzunehmen. Eine solche Zulassung ist nicht etwa schon eine unbefugte Handlung an sich; vielmehr liegt es im Begriffe des Staates, alle Diejenigen, welche sich seiner concreten Lebensauffassung anschliessen und thatsächlich sein Gebiet bewohnen, zu einer Einheit zu vereinigen. Ebenso kann auch der bisherige Staat des Aufzunehmenden mit Grund eine Einwendung nicht erheben, indem der Mensch nicht Leibeigener des Organismus ist, welchem er zu Erreichung seiner Lebenszwecke angehörte, sondern eine unveräusserliche Befugniss hat, sich von ihm zu trennen, wenn er sich durch denselben nicht befriedigt findet, und einen geeigneteren aufzusuchen. Mögen auch einzelne Staaten eine solche Unlösbarkeit der Unterthanenverbindung aufstellen, so ist diess kein aus allgemeinen Gründen zu vertheidigendes Recht, sondern Gewaltthätigkeit oder Stolz. Eine allgemeine Bannung in das zufällige Geburtsland ist zu gleicher Zeit ein Frevel an der einzelnen Persönlichkeit; ein Hinderniss der allmäligen Gesittigung der Erde; endlich eine Verurtheilung zur Erduldung jeder noch so entsetzlichen Gewaltherrschaft. Und jeder Staat, welcher dem Rechte, Fremde aufzunehmen, im Allgemeinen und grundsätzlich entsagte, würde sich dadurch zum Mitschuldigen jeder noch so unverantwortlichen Unterdrückung machen. Ist es nämlich auch unvermeidlich, dass nicht bald da bald dort auf der Erde ein unerträglicher Druck staatlicher, religiöser oder gesellschaftlicher Art stattfinde, so muss doch wenigstens eine Möglichkeit für die Leidenden offen stehen, answärts Schutz und Recht zu finden. Und zwar liegt es in dem Interesse jeder Partei und jeder Ueberzeugung, welcher Art sie auch sei, dass der Grundsatz unlöslicher Gebundenheit, nicht zur Geltung komme, denn keiner ist sicher, nicht auch selbst früher oder später in die Lage zu kommen, Schutz gegen Gewaltthat zu suchen. Die Geschichte aller Zeiten gibt hierüber die unzweifelhaftesten Ausweise. — Durch grundsätzliche Nichtaufnahme aller Flüchtlinge aus fremden Staaten lässt sich also die zur Untersuchung gestellte Frage nicht beseitigen.

Damit ist aber allerdings nicht gesagt, dass die kosmopolitische Auffassung der Rechtswahrung keine Anwendung erleide auf den Fall eines von jetzt flüchtigen Unterthanen eines fremden Staates in dessen Gebiet begangenen Verbrechens. Im Gegentheile steht auch hier die Verpflichtung zu einer Beihülfe vollkommen fest. Die so eben versuchte Begründung eines Asylrechtes soll nicht dazu dienen, Solche, welche sich eine gerechte Strafe zugezogen haben, dieser zu entziehen; sondern nur dazu, unschuldig Verfolgten einen Zufluchtsort offen zu halten. Wenn also einem Staate, welcher

sich überhaupt zu dieser ganzen Anschauung der Weltrechtsordnung bekennt, auf genügende Weise nachgewiesen ist, dass von Flüchtlingen, welche sich in seiner Botmässigkeit befinden, anderwärts wirklich gegen das Recht gehandelt worden ist, so hat er seine Mitwirkung zur Wiederherstellung nicht zu versagen. — Dieser Grundsatz wirkt dann aber nach zwei verschiedenen Richtungen hin. — Einer Seits versteht sich von selbst, dass der Staat nicht als urtheils- und willenloser Vollzieher fremden Willens handelt. Es ist seine eigene Ueberzeugung, sein freier Wille, das Recht zu schützen, nicht Gehorsam gegen das Verlangen eines Andern. Eine nothwendige Bedingung jeder Thätigkeit von seiner Seite ist daher die eigene Ansicht, dass wirklich eine Rechtsverletzung vorliege. Somit genügt die blosse Behauptung einer fremden Regierung, dass gewisse Flüchtlinge Verbrechen begangen haben, keineswegs, sondern es muss der zur Mithülfe Aufgeforderte nach Prüfung der ihm gelieferten Beweise sich von dem wirklichen Vorhandensein einer strafbaren Handlung überzeugt haben. So lange ihm daher der, sei es objective sei es subjective, Thathestand ungenügend hergestellt oder die Strafbarkeit der in Frage stehenden Handlung nicht nachgewiesen ist, verbietet ihm die eigene Selbstständigkeit jedes Einschreiten. Und zwar ist wohl dabei zu bemerken, dass das Urtheil über diese Vorfrage nicht aus den Rechtsanschauungen und Gesetzen des fremden Staates, sondern aus der eigenen Auffassung von Recht und Unrecht hervorzugehen hat. Allerdings ist der Staat nicht dazu ermächtigt, über die innere Güte der positiven Gesetze eines andern Staates zu Gericht zu sitzen, und kann er etwa die ihm nicht zusagenden für nichtig erklären; allein er ist auch nicht schuldig, Anordnungen Fremder zum Vollzuge zu bringen, welche ihm gegen die allgemeinen Begriffe von Recht zu laufen scheinen. Gerade weil er sich dazu versteht, die Rechtsordnung in der Welt aufrecht erhalten zu helfen, ist es seiner Gesinnung zuwider, Unrecht zu fördern. — Anderer Seits geht aus dem aufgestellten Grundsatze der selbstständigen Mitwirkung zur Rechtsordnung die Verpflichtung hervor, die nothwendige Hülfe auch ohne besondere Aufforderung zu leisten, sobald nur die erforderlichen Gründe zur Ueberzeugung in objectiver und subjectiver Beziehung vorhanden sind. Es hat also der Staat auch dann einzuschreiten, wenn er ohne alle Mittheilung von Seiten des Verletzten sonstige sichere Nachricht von einem Verbrechen erhält, welches ein in seinem Gebiete sich aufhaltender Flüchtling in fremdem Gebiete begangen hat. Ja, es ist sein Recht und seine Pflicht, selbst bloss Durchreisende, von deren im Auslande begangenen rechtswidrigen Handlungen er genügend unterrichtet ist, anzuhalten. Das Vorhandensein eines richtigen Passes oder dergleichen ändert nichts an dieser höheren Aufgabe des Staates.

Hiernach entsteht nun freilich die wichtige Frage, auf welche Weise

der Staat in denjenigen Fällen, in welchen ihm wirklich eine Herstellung verletzter Rechtsordnung nothwendig zu sein scheint, seine Beihülfe zu leisten hat? Entweder nämlich kann er auch hier seine Mitwirkung durch Verweisung an seine eigenen Gerichte bethätigen und zu diesem Zwecke die nöthigen Mittheilungen und Beweismittel von dem zunächst verletzten Staate verlangen; oder mag der Beschuldigte an diesen letzteren ausgeliefert werden. Es ist nun keineswegs ein Widerspruch mit der oben S. 692 aufgestellten Ansicht, wenn in Fällen der jetzt vorliegenden Art die Auslieferung als das richtige Verfahren erklärt wird. Zwar wäre auch hier, wie in der oben berührten Unterstellung, eine Herbeischaffung zureichender Beweise zur Fällung eines Urtheils gegen den Flüchtigen durch die diesseitigen Gerichte nicht unmöglich, und somit ein von den eigenen Gerichten eingeleitetes Verfahren nicht etwa bloss eine verkappte Verweigerung der Beihülfe. Auch würde aus der, allerdings bestehenden, Unfähigkeit der diesseitigen Gerichte, fremdes Strafgesetz zur Anwendung zu bringen, noch keine Unmöglichkeit einer Strafanwendung gegen einen Flüchtling überhaupt entstehen, indem die Verpflichtung, zur Weltrechtsordnung in Nothfällen mitzuwirken, eine Anwendung der einheimischen Gesetze an sich rechtfertigte. Allein es muss doch eine Thätigkeit der diesseitigen Gerichte in dem unterstellten Falle als ungeeignet erscheinen. Die, unläugbar immer missliche, stellvertretende Anwendung unserer Strafgesetze auf Handlungen, welche in fremdem Gebiete und somit zunächst unter der Herrschaft fremder Gesetze begangen wurden, ist nur dann erlaubt, wenn wirklich ein Nothfall vorliegt, das heisst, wenn ohne diesseitige Staatsthätigkeit gar keine Bestrafung einer Missethat einträte. Diese Voraussetzung trifft nun aber gerade hier keineswegs ein. Der zunächst bei dem in Frage stehenden Verbrechen betheiligte Staat ist zu einer strafenden Thätigkeit bereit. Nach unserer eigenen Ansicht ist derselbe zu gerechter Behandlung der Sache geneigt und befähigt. Eine natürliche Verpflichtung, einem Ausländer seinen zuständigen Richter vorzuenthalten, besteht unserer Seits sicher nicht, das Wenigste gesagt. Die Auslieferung erfolgt, wie bereits festgestellt ist, nicht auf blosse jenseitige Forderung, sondern nur wenn man sich auch diesseits aus den mitgetheilten Umständen und Beweisen von der Wirklichkeit eines begangenen Vergehens und von der Wahrscheinlicheit einer Schuld des Angeklagten überzeugt hat. Man hat es somit in jedem einzelnen Falle ganz in der Hand, nicht der Mitschuldige und Scherge bei ungerechter Verfolgung zu sein, vielmehr unschuldig Bedrohte gegen solche zu schützen. Es versteht sich ferner von selbst, dass der fremde Staat gegen einen Auszuliefernden nur wegen derjenigen Anschuldigungen, über welche er Mittheilungen gemacht und Beweise geliefert hat, nicht aber auch wegen beliebiger, anderweitiger gerichtlich vorgehen darf; auch dass man hierüber bestimmte Sicherheitsleistungen diesseits verlangen und

bis zn deren befriedigender Stellung die Anslieferung im Anstande lassen kann. Unter diesen Umständen wäre eine Vorenthaltnng des vor seinen natürlichen Richter Geforderten und eine stellvertretende Rechtspflege von nnserer Seite völlig ungerechtfertigt, und letztere so wenig ein verpflichteter Beitrag zn einer Weltrechtsordnung, dass sie vielmehr dieselbe stören würde durch Behinderung des in jeder Beziehnng zur richtigsten Behandlung geeigneten Richters.

δ) Der vierte Fall.

Wenn es sich endlich von Bestrafung von Verbrechen handelt, welche gegen einen fremden Staat durch Menschen begangen wurden, welche weder ihm noch nns als Unterthanen zur Zeit der That angehörten, dagegen sich später in das diesseitige Gebiet flüchteten: so kommt es vor Allem daranf an, ob solche Handlungen überhaupt als rechtlich strafbare Handlungen betrachtet werden können, oder vielmehr als feindselige Unternehmungen, gegen welche den Bedrohten zwar Vertheidigung nnd den Verletzten Retorsion oder Schadensersatz-Forderung, aber kein Strafrecht zusteht. In der ersten Voranssetzung ist die Sache ganz ähnlich zu behandeln, wie der so eben besprochene dritte Fall [1]. Im andern Falle kann, selbstredend, unser Staat ans Gründen einer Weltrechtsordnnng nur zu einem bürgerlichen Rechtsnrtheile über den sachlichen Schaden verpflichtet sein, nicht aber zu Strafe oder Auslieferung. Höchstens mag es sich fragen, ob etwa, wenn ein besonderes Schutzbündniss zwischen beiden Staaten besteht, ein Fall vertragsmässiger Hülfeleistung gegen einen gemeinschaftlichen äusseren Feind vorliegt. Zu bemerken ist jedoch hierbei, dass in Beziehung auf Seeräuberei nach allgemeiner Gewohnheit eine Ausnahme gemacht wird, und diese kurzer Hand einer Strafe von Seiten des der Schuldigen habhaft werdenden Staates erfolgt, selbst wenn das Verbrechen von Fremden gegen Fremde begangen wurde. Diess lässt sich denn auch rechtfertigen. Seeräuberei ist nämlich als ein gewerbmässiges Verbrechen gegen die ganze Menschheit zu betrachten, und es hat somit jeder Staat das Recht

---

1) Es besteht hier eine ziemlich mässige Casuistik über die Auslieferungspflicht in mancherlei mehr oder weniger unwahrscheinlichen Fällen. Man sehe z. B. Schmalz, Völkerrecht, S. 155 fg.; Titlmann, Strafrechtspflege in v. r. Hinsicht, S. 26; Prevô Kluit, De deditione, S. 64; Berner, Wirkungskreis. S. 185 fg. Mit einem Theile der gegebenen Entscheidungen kann man unmöglich einverstanden sein. Wenn z. B. Berner der Ansicht ist, dass in Beziehung auf einen Flüchtling, welcher in einem fremden Staate, dem er aber selbst nicht angehöre, ein Verbrechen begangen habe, der Zweifel bestehe, ob er dem verletzten oder seinem heimathlichen Staate auszuliefern sei; und wenn er nun dem heimathlichen Staate den Verzug geben will, falls dieser zur Bestrafung bereit sei: so rührt der Zweifel und die falsche Lösung von der Annahme der Personalität des Strafgesetzes her. Es ist denn doch offenbar nur derjenige Staat, gegen welchen gefehlt wurde, zu einer Strafhandlung zuständig; und wenn je an diesen keine Auslieferung stattfinden kann, so ist derjenige Staat, welcher den Schuldigen itst in seiner Gewalt hat, aus Pflicht der Weltrechtsordnung zur Bestrafung berufen, nicht aber abzusehen, wie er diese Pflicht auf den ursprünglichen Heimathstaat sollte überwälzen können.

und die Pflicht eigener Unterdrückung und Bestrafung. Für die Schuldigen hat es ohnedem keine Bedeutung, wer das Strafamt übt, da die Strafe überall dieselbe ist.

Das Ergebniss der vorstehenden Erörterungen ist denn also, dass vom Standpunkte einer kosmopolitischen Rechtsansicht aus der Staat eine doppelte Aufgabe hat. Einmal soll er immer, wo der Natur der Sache nach eine Möglichkeit dazu besteht und wo seine Mitwirkung zum Zwecke nöthig ist, Vorbeugungsmaassregeln zum Schutze des Rechtes treffen, auch wenn dasselbe zunächst ausserhalb seines Gebietes liegt. Sodann aber muss er auch durch Beihülfe zu den gesetzlichen Strafen zur Herstellung der Weltrechtsordnung mitwirken. Und zwar hat er durch die eigenen Gerichte und nach seinen eigenen Gesetzen seine bleibenden oder vorübergehenden Unterthanen zur Strafe zu bringen, welche ein auswärtiges Recht verletzt haben, sei es im diesseitigen, sei es im fremden Gebiete. Durch Auslieferung an den verletzten Staat aber soll er (ausgenommen den Fall einer beabsichtigten Ungerechtigkeit oder unmenschlicher Härte) Beihülfe leisten, wenn eine strafbare Verletzung des fremden Rechtes zwar auf fremdem Gebiete und von Fremden, d. h. seiner Gewalt zur Zeit der Begehung in keiner Weise Unterworfenen, begangen wurde, er aber der Thäter später irgendwie habhaft geworden ist.

b) Die selbstsüchtige Auffassung.

Die bisher erörterte und in ihren Folgerungen dargelegte Ansicht ist aber keineswegs die einzige grundsätzlich mögliche. Vielmehr kann das Verhalten des Staates zur allgemeinen Rechtsordnung auch auf eine ganz andere Grundlage gestellt und folgerichtig auf dieser entwickelt werden. Diess geschieht aber, wenn man dem Staate lediglich die Aufgabe setzt, *seine eigene* Rechtsordnung gegen Angriffe zu schützen, und nach etwaiger Verletzung wieder herzustellen, über diese Thätigkeit hinaus ihm aber weder Rechte noch Pflichten einräumt.

Hier stellt man als obersten Satz und Ausgangspunkt auf, dass jeder Staat ausschliesslich die Aufgabe habe, die Lebenszwecke seiner Theilnehmer zu fördern, zu dem Ende aber die entsprechenden Mittel zu ergreifen. Eine weitere Bestimmung, also namentlich eine Förderung allgemeiner Zwecke der gesammten Menschheit oder der Gesittigung aller Völker u. s. w., wird lediglich zurückgewiesen als unklare Phantasterei oder besten Falles als ein erst in unabsehbarer und unbestimmtbarer Zeit vielleicht eintretender Zustand. — Das unentbehrlichste aller Mittel zur Erreichung der concreten Lebenszwecke ist nun die Herstellung einer bestimmten Rechtsordnung. Eine solche besteht aber, wenn die Verhältnisse der dem Staate angehörigen Einzelnen zu Einzelnen, der verschiedenen im Staate befindlichen menschlichen Vereine unter sich und zu Einzelnen, endlich die der Gesammtheit zu

den Einzelnen und zu den gesellschaftlichen Gliederungen des Volkes bestimmt sind und, nöthigen Falles, vom Staate aufrecht erhalten werden. Das hierzu Erforderliche an Gesetzen, Vorbeugungsmaassregeln, Gerichten und Vollstreckungseinrichtungen muss vorhanden sein und nach den jeweiligen Bedürfnissen in gutem Stande erhalten werden. — So wie nun aber der Staat überhaupt ein in sich abgeschlossener Organismus ist und zu Erreichung seiner Zwecke sich selbst genügen muss ohne Beihülfe anderweitiger Einzelner oder Vereine: so namentlich auch bei seiner Rechtsordnung. Was über die eigenen, auf die richtige Weise in Anspruch genommenen Kräfte hinausgeht, ist eine relative Unmöglichkeit für ihn, und kann nicht gefordert werden. Ebenso beschränkt er aber auch seine Leistungen auf sich und die Seinigen, und ist völlig zufrieden, wenn innerhalb seines einheitlichen Kreises keine Rechtsverletzungen vorkommen oder solche wenigstens wieder gut gemacht werden. Gleiches für sich zu thun, überlässt er jedem andern Staate, welcher ja ebenfalls selbstständig seine eigenen Zwecke zu erreichen hat. Das Rechtsverhältniss zu anderen Staaten besteht also lediglich darin, dass keiner in die Selbstständigkeit des Andern eingreift, noch sich seiner Seits eingreifen lässt. Gegenseitige völlige Unabhängigkeit ist der oberste Grundsatz, und kein Staat hat ein Recht, von dem andern eine Mitwirkung zur Erreichung seiner eigenen Zwecke zu verlangen.

Nothwendige Folgerungen dieser Auffassung, welche ohne Zweifel eine «selbstsüchtige» genannt werden darf, sind nun aber nachstehende.

Vor Allem bekümmert sich der Staat um Handlungen, welche nicht gegen seine eigene Rechtsordnung gerichtet sind, gar nicht; gleichgültig, wo und von wem dieselben vorbereitet oder begangen werden mögen. Er ordnet weder Vorbeugungsmaassregeln zu ihrer Verhinderung an, noch enthält sein Strafgesetz ein Verbot derselben, oder ist seinen Gerichten irgend eine Zuständigkeit in Beziehung auf solche Handlungen gegeben. Selbst wenn sie in seinem Gebiete und von seinen Angehörigen unternommen sind, ist es nicht seine Sache, denselben entgegen zu treten, da sie mit seiner eigenen Aufgabe in keinem Widerspruche stehen, er aber nicht zum Hüter und Vormund fremder Staaten gesetzt ist. Diese mögen sich selbst schützen; und sie haben namentlich auch unbestritten das Recht, Verletzer ihrer Gesetze, wer immer sie sein mögen, nach ihren eigenen Bestimmungen zu behandeln, wenn sie derselben im Bereiche ihrer Zuständigkeit und ihrer Gewalt habhaft werden können. Lediglich in dem Falle, wenn eine gegen auswärtiges Recht gerichtete Handlung auch den innern Frieden zu stören oder dem Staate sonstigen Schaden zu bringen geeignet ist, mag solche gesetzlich verboten und vorkommenden Falles bestraft werden; aber natürlich nur eben im Verhältnisse dieser inneren Beziehungen.

Eine zweite nothwendige Folge dieser Auffassung ist es, dass Menschen,

welche in einem fremden Staate eine Verletzung der dortigen Rechtsordnung begangen, sich aber später in das diesseitige Gebiet begeben haben, hier unangefochten bleiben. Ob solche Zuziehende diesseits überhaupt aufgenommen werden, ist eine Frage für sich, deren Beantwortung in der Regel von dem Belieben der Regierung, zuweilen von feststehenden Gesetzen abhängt. Nichtbekümmerung um fremde Rechtsordnung und allgemeine oder gar gesetzliche Gewährung von Asyl sind keineswegs gleichbedeutende Begriffe; namentlich kann erstere gar wohl ohne letztere bestehen und Grundsatz sein. Wenn aber solche Fremde einmal zugelassen sind, vielleicht nach den Gesetzen zugelassen werden müssen, dann stehen sie allerdings unter der diesseitigen Rechtsordnung, und nur unter dieser; und was sie früher gethan oder unterlassen haben, berührt unsern Staatszweck nicht, ist also auch kein Gegenstand einer Handlung unserer öffentlichen Gewalt. Desshalb ist es denn auch ganz gleichgültig, ob sie bei der Begehung solcher früheren Handlung Unterthanen des verletzten Staates waren, oder Fremde auch für ihn. Diess aber gilt nicht nur von der Bestrafung, sondern auch von der Auslieferung. Den in diesseitigen Schutz Aufgenommenen mag etwa, je nachdem über ihre Persönlichkeit Nachrichten von fremden Staaten einlaufen, aus Gründen der eigenen Rechtssicherung die Aufenthaltserlaubniss wieder entzogen werden; allein diese Maassregel kann nicht weiter gehen, als bis zu einfacher Ausweisung. Eine Mitwirkung zur Strafgerechtigkeit eines andern Staates und zur Vollstreckung seiner Zwecke wäre eine offenbare Folgewidrigkeit.

Endlich versteht es sich von selbst, dass ein Staat, welcher diese selbstsüchtige Auffassung von der Rechtsordnung hat, auch seiner Seits keinerlei Ansprüche an andere Staaten machen darf, ihn in dem Schutze seines verletzten Rechtes zu unterstützen. So wie er diese Aufgabe auffasst, muss er sie auch von Anderen auffassen lassen; und er kann sich selbst dann nicht beschweren, wenn ein fremder Staat, welcher im Allgemeinen eine weitergehende Ansicht von seiner Rechtspflicht hat, ausnahmsweise und als Retorsion gegen ihn die von ihm selbst befolgten Grundsätze anwendet.

3.

Folgen der bisher erörterten Ansichten.

Es sei gestattet, die Erörterung der verschiedenen möglichen Ansichten über das nothwendige Verhalten des Staates zur Rechtsordnung an dieser Stelle auf einen Augenblick zu unterbrechen, um die Folgen scharf ins Auge zu fassen, welche sich sowohl aus dem einen, als aus dem andern der beiden bisher besprochenen Systeme ergeben. Es ist diese Schluss-

ziehung desshalb nöthig, weil eine Einsicht in dieselbe den weiteren Anschauungen zu Grunde liegt.

Niemand kann verkennen, dass sowohl das kosmopolitische als das selbstsüchtige System in sich folgerichtig sind. Sobald man dem einen und dem andern seinen obersten Grundsatz einräumt, ergeben sich die weiteren Sätze mit logischer Nothwendigkeit. Allein höchst verschieden sind die praktischen Folgen, welche sich sowohl für die betreffenden Staaten selbst, als für andere in weitem Kreise aus denselben entwickeln.

Nahe liegen die guten Folgen in beiden Fällen.

Das kosmopolitische System kann vor Allem den Anspruch machen, dass es, so wie es selbst hervorgeht aus einer höhern Ansicht von dem Menschenzwecke, so auch diese Ansicht seiner Seits verstärkt. Eine solche uneigennützige, die ganze Welt umfassende Förderung der Rechtsordnung kann nur den Glauben an eine allgemeine Brüderlichkeit und an die Gemeinsamkeit der Lebenszwecke aller Menschen befestigen und zur Förderung dieser Gesittigung auch in anderen Beziehungen aufmuntern. — Sodann muss nothwendig durch eine so allseitige Anerkennung und Stützung des Rechtes von Seiten des Staates das Rechtsbewusstsein der Bürger überhaupt gestärkt und erhöht werden. Sie sehen, dass kein Opfer geschont wird, um dem Rechte zur Herrschaft zu verhelfen, selbst dann, wenn der Staat unmittelbar gar nicht betheiligt ist bei der Verletzung. Diess stellt den Rechtsgedanken unwillkührlich für Jeden hoch. Endlich wird natürlich durch eine solche Mithülfe des Staates die materielle Rechtssicherheit so sehr befestigt und ausgedehnt, als es überhaupt menschlichen Kräften möglich ist. Die Vortheile eines solchen ausgedehnten Schutzes bedürfen aber nicht erst eines Nachweises.

Knapper allerdings sind die Vortheile des selbstsüchtigen Systemes; doch sollen sie in ihrer Art nicht verkannt werden. Sie bestehen einmal darin, dass der Staat die ihm zu Gebote stehenden Kräfte zusammenhält zur Erreichung der ihm und den Seinigen zunächst anliegenden Bedürfnisse, und dass er also keine weiteren Forderungen an seine Bürger stellt, als unbedingt nothwendig ist. Sodann kann es, zweitens, nur als ein Nutzen erkannt werden, dass bei dem engern Wirksamkeitskreise, welchen sich der Staat hier zieht, keinerlei Berührung mit den inneren Angelegenheiten anderer Staaten stattfindet, und man sich mit der Beurtheilung des Rechtszustandes derselben nicht zu befassen braucht. Diess erspart Verlegenheiten, möglicherweise selbst Gefahren.

Leider haben aber beide Systeme keineswegs blos Vortheile; vielmehr führt sowohl die kosmopolitische als die selbstsüchtige Ansicht in ihrer Starrheit zu grossen Unzuträglichkeiten, und zwar nicht minder für die danach handelnden Staaten selbst, als für Dritte und überhaupt für die menschliche Gesittigung.

Was nämlich zuerst die aus der kosmopolitischen Auffassung entstehenden Schwierigkeiten und Nachtheile betrifft, so ist vor Allem einleuchtend, dass der Staat sich dadurch eine grosse Menge von beschwerlichen und weit aussehenden Geschäften aufladet, welche nur in sehr mittelbarer Weise für ihn selbst von Nutzen sind. — So weit es sich nämlich von Vorbeugungs-Maassregeln handelt, muss er nicht nur die politischen Verhältnisse aller Staaten, mit welchen seine bleibenden oder vorübergehenden Unterthanen in Berührung kommen können, beständig im Auge behalten, um dadurch zu beurtheilen, ob und welche Eingriffe etwa gemacht werden können, und um entsprechende Vorbeugungsanstalten zu treffen; sondern er muss selbst da, wo nur die Verletzungen Einzelner in fremden Staaten als wahrscheinlich erscheinen, einschreiten, und also beobachten. Wie weit diess aber gehen kann, und zu welchen Folgerungen es führt, davon mögen nachstehende Andeutungen ungefähr einen Begriff geben. Bei der Mitwirkung zum Schutze fremden öffentlichen Rechtes wird es sich nicht etwa blos von der Verhinderung von Verschwörungen, Freischaarenzügen u. dgl. handeln, sondern z. B. auch von Maassregeln gegen Schleichhandel, welcher vom diesseitigen Gebiete aus in fremdes Land geführt werden wollte. Die Verletzung der Einkommengesetze des fremden Staates und die Störung des von ihm beliebten Gewerbeschutzes ist unzweifelhaft, abstract aufgefasst, eine Rechtsverletzung. Will man nun auch grossmüthig davon absehen, dass diese Anstalten vielleicht unmittelbar zur Benachtheiligung unserer eigenen Angehörigen wirken und dazu bestellt sind: so springt jeden Falles die Ausdehnung und die Beschwerlichkeit der Vorkehrungen in die Augen, welche zur Verhinderung des Schleichhandels der eigenen Unterthanen nöthig werden können. Ist schon die Abhaltung fremden Schmuggels schwer und kostspielig genug, so ist eine wirksame Beaufsichtigung sämmtlicher eigener Gewerbender noch ganz anders eingreifend. Und diess vielleicht zu Gunsten eines Staates, welcher uns nicht einmal gleiche Hülfe seiner Seits gewährte! Hinsichtlich der Verhinderung von Privatverbrechen aber würde es sich nicht etwa blos von Räuber- oder Diebsbanden handeln, welchen man den Weg nach benachbarten Staaten zu verlegen hätte, sondern auch von der Beaufsichtigung alles Betruges im Handel mit den Angehörigen des fremden Staates u. dgl. — Eine ebenfalls grosse Last kann die Untersuchung und Bestrafung der von diesseitigen Unterthanen im fremden Gebiete begangenen Rechtsverletzungen aufladen. Obgleich der diesseitige Staat unmittelbar gar nicht betheiligt ist, muss er mit Mühe und Kosten Beweismittel aus fremdem Lande herbeischaffen, seine Gerichte ihrem eigentlichen Berufe entziehen, die erkannten Strafen in seinen Anstalten vollziehen.

Diese Beschwerden sind aber um so weniger zu unterschätzen, als höchst-

wahrscheinlich, zweitens, alle Bemühungen um den Rechtsschutz Fremder doch nicht hinreichen werden, um manchfachen **Beschwerden, Verlangen und Verwicklungen von Seiten auswärtiger Staaten** vorzubeugen. Auch bei bestem Willen der obersten Gewalt wird es keineswegs immer gelingen, beabsichtigte Verletzungen abzuwenden oder durch gerichtliche Thätigkeit einen den Beschädigten genügenden Spruch zu erwirken. Dann aber mag man mit Bestimmtheit Klagen und Forderungen entgegensehen, deren allgemeine Begründung nicht einmal in Abrede zu ziehen ist, da ja die Verpflichtung zur Rechtshülfe diesseits anerkannt wird.

Ein dritter sehr bedeutender Uebelstand ist, dass man durch das System allgemeiner Rechtshülfe gedrängt werden kann, sich über zweifelhafte und bedrohliche Zustände in einem andern Staate **amtlich anszusprechen**, und sie somit entweder als zu Recht bestehend anzuerkennen oder sich feindselig gegen sie zu benehmen, während längeres Zuwarten Gebot der Klugheit wäre, oder vielleicht die Dinge an sich noch keineswegs spruchreif sind. Wenn in einem Lande Parteien um den Sieg kämpfen, Herrscher entstehen und gestürzt werden, ist es nicht immer leicht, auch nur den bequemen internationalen Grundsatz aufrecht zu erhalten, nach welchem die jeweil thatsächlich bestehende Gewalt im fremden Staate ebenfalls thatsächlich anerkannt, über den Rechtsbestand aber kein bindendes Urtheil abgegeben wird. Allein ganz anders noch wird die Schwierigkeit, und unter Umständen die Gefahr, wenn ein Staat von einer solchen zweifelhaften aber starken auswärtigen Gewalt kategorisch aufgefordert wird, sich über deren rechtliche Anerkennung zu erklären; oder wenn er in die Lage kommt, seiner Seits amtliche Schritte zu thun, welche eine solche Anerkennung läugnen oder aussprechen. Eine Läugnung mag Krieg, eine Anerkennung Verwicklung in fremde Unruhen, Zerwürfniss mit bisherigen Verbündeten, Untreue gegen bisher festgehaltene politische Grundsätze zur Folge haben. Jeder Schritt dieser Art will also wohl überdacht, mit anderen Regierungen besprochen sein. Eine solche Umsicht ist aber für einen Staat, welcher sich zu kosmopolitischer Rechtshülfe bekennt, sehr erschwert. Natürlich kann nur gegen rechtlich bestehende Regierungen ein Staatsverbrechen begangen, nur von solchen Gewalten eine Aufforderung zum Rechtsbeistande angenommen werden. Eine Rechtshülfe zur Unterstützung einer ungesetzlichen Gewalt wäre Theilnahme an ihrem Vergehen und zu gleicher Zeit Unrecht gegen den Gestraften. Umgekehrt aber muss einer begründeten Aufforderung einer rechtsbegründeten Regierung Folge geleistet, ja eine solche auch ohne Verlangen von ihrer Seite durch Vorbeugungsmaassregeln geschützt werden. Nur allzu leicht kann also irgend ein Zufall, ein verhältnissmässig unbedeutender Umstand zu einer frühzeitigen und dadurch sehr bedenklichen, ausdrücklichen oder stillschweigenden Erklärung nöthigen.

Endlich noch, und es dürfte diess das Bedenklichste sein, setzt sich ein zu kosmopolitischer Rechtshülfe entschlossener Staat der üblen Alternative aus, einer fremden gewaltthätig und gesetzwidrig herrschenden, aber formell rechtmässigen Regierung entweder solche Flüchtlinge durch Auslieferung zum Opfer zu bringen, welche einen verunglückten Versuch gemacht hatten, den ungesetzlichen Druck abzuwerfen, vielleicht also die besten Männer eines unglücklichen Volkes; oder aber die Verweigerung der Auslieferung durch die unumwundene Erklärung begründen zu müssen, dass eine solche Regierung nur eine Gewaltherrschaft sei und jeder Angriff gegen sie diesseits als berechtigt betrachtet werden müsse. Im letztern Falle können die Folgen für den gewissenhaften Staat unabsehbar sein. Im erstern dagegen macht er sich, aus blos formellen Gründen oder aus Schwäche, zum Mitschuldigen der Gewaltherrschaft und vielleicht der Grausamkeiten einer Regierung, welche er selbst hasst und verachtet, und trägt das Seinige dazu bei, die Erde zu einem grossen Gefängnisse zu machen, aus welchem kein Entrinnen ist; er stellt sich auf Seite der Unterdrücker und Henker. Ein bis zur äussersten Gränze gehendes Pflichtgefühl gegen die Rechtsordnung kann also in Beihülfe zum schreiendsten Unrechte, eine Sorge für ein Mittel der Gesittigung zur grausamsten Barbarei bringen.

Anderer Art zwar, jedoch nicht eben geringer, sind die Nachtheile, welche eine folgerichtige Durchführung des selbstsüchtigen Systemes bringt. Ein Theil derselben tritt unbedingt und mit Nothwendigkeit ein; andere dagegen erscheinen in verschiedener Gestalt und Grösse, je nachdem noch andere Einrichtungen mit diesem Grundsatze verbunden werden.

In ersterer Beziehung leuchtet vor Allem ein, dass sich ein solcher Staat unter allen Umständen nicht nur selbst auf einen sehr tiefen Standpunkt im Völkerleben stellt, sondern auch zur Festhaltung desselben in weiterem Kreise beiträgt.

Die ganze Auffassung des menschlichen Lebens und seiner wichtigsten Gestaltung, des Staates, ist hier eine enge und kleinliche. Weder anerkennt man die Aufgabe des Menschengeschlechtes, durch eine Ausbildung der Gemeinschaft immer mehr zu allgemeiner Gesittigung vorzuschreiten; noch wird überhaupt ein das starre Recht überragendes Gebot der Sittlichkeit als eine Regel des Völkerverkehres erklärt. Wie der Zufall die einzelne Volks- und Staats-Individualität zu Wege gebracht hat, und wie diesem Werke des Zufalles auch die concreten Zwecke entsprechen und genügen: so lebt jeder Verein für sich, und überlässt allen anderen zu ihrem Ziele zu gelangen, so gut sie es vermögen. Eine solche Lebensansicht steht zwar um eine Stufe höher, als die jener rohen Völker, welche im Fremden immer nur einen Feind sehen; allein sie ist zu dem Begriffe eines höhern geistigen, sittlichen und wirthschaftlichen Menschheitslebens

noch nicht durchgedrungen. Fremdes Recht wird an sich anerkannt; allein man gibt keine Pflicht zu, dasselbe zu schützen, auch wenn es durch Mangel eines solchen Schutzes vernichtet werden sollte. Durch eine solche Handlungsweise hält denn aber der betreffende Staat nicht nur, so weit sein eigener Umfang und Einfluss geht, eine allgemeine Entwickelung des Menschengeschlechtes zurück; sondern er veranlasst auch, gar leicht wenigstens, eine weitere Handhabung desselben roheren Gebahrens bei anderen Völkern, welche an sich zu einer sittlicheren Auffassung geneigt wären.

Es führt nämlich ein selbstsüchtiges Verhalten der geschilderten Art, — und diess ist der zweite unbedingte Nachtheil, — andere Staaten aus Gründen der Retorsion zu der Anwendung gleicher Grundsätze gegen ihn. Es mag sein, dass es ein Beweis von noch höherer sittlicher Bildung wäre, wenn Andere sich durch eine Verweigerung geforderter Beihülfe nicht davon abbringen liessen, auch einem solchen engherzigen Staate gegenüber die grundsätzliche Mitwirkung ihrer Seits nicht zu versagen. Allein es wird darauf in der Regel nicht zu rechnen sein. Theils wird verletzte Empfindlichkeit und das Gefühl der Gleichstellung so wie der internationalen Ehre den Sieg davon tragen; theils mag, verständiger, die Erwiederung ungenossenschaftlichen Benehmens und sachlicher Nachtheile als das einzige Mittel zur Bekehrung des selbstsüchtigen Staates erscheinen. Die Folge aber ist, so lange solche Retorsion geübt wird, eine weitere Ausdehnung des weniger gesittigten Zustandes und eine erhöhte Erschwerung der Gelangung zum Rechten.

Ausser diesen jeden Falles sich ergehenden Nachtheilen können aber auch noch weitere dazu kommen, je nachdem bei dem selbstsüchtigen Systeme noch andere naheliegende Einrichtungen getroffen werden. Es hängt nämlich viel davon ab, ob ein Staat, welcher lediglich für seine eigene Rechtssicherheit sorgt, auch noch ein allgemeines Asyl für die Flüchtlinge aus anderen Staaten eröffnet, oder ob er ein solches Recht und eine solche Pflicht nicht beansprucht.

Im ersten Falle ist nicht zu vermeiden, dass das betreffende Land eine Herberge für alle Arten von Verbrechern werde. Weil sie weder Bestrafung noch Auslieferung zu gewarten haben, werden sie sich von allen Orten hierher ziehen; zunächst natürlich aus den Nachbarstaaten. Es ist nun nicht nur möglich, sondern sogar sehr wahrscheinlich, dass sich aus einer solchen Ansammlung grosse Nachtheile entwickeln, und zwar sowohl für den schützenden Staat selbst als für andere Staaten. — Was den ersteren betrifft, so kann die Anwesenheit von Menschen, welche ihre Nichtachtung des Rechtes bereits in ihrem Vaterlande bewiesen haben, nicht anders als gefährlich und beschwerlich sein. Es ist nicht wahrscheinlich, dass sich solche Flüchtlinge, namentlich auf die Dauer, jeder Rechtsverletzung gegen

den sie jetzt beschützenden Staat und gegen dessen Angehörige enthalten. Zum Danke für die Gastfreundschaft ist man also eigenen Verlusten und Gefahren ausgesetzt, und hat überdiess die Mühe und den Aufwand häufigerer Vorbeugungs-, Entdeckungs- und Bestrafungsmaassregeln. Es kann ferner der Anblick grosser, jetzt aber ungestraft umhergehender Verbrecher das Rechtsbewusstsein des eigenen Volkes empfindlich stören. Endlich sind bedenkliche Reibungen mit dem Auslande, dessen Verbrecher man vor Strafe und Unschädlichmachung bewahrt, unvermeidlich, und keineswegs werden sie immer durch Hinweisung auf den nun einmal fest stehenden Grundsatz des Asylrechtes zu beseitigen sein. Das Geringste ist noch, dass sich die fremden Staaten bewogen sehen können, zum eigenen Schutze gegen die ihrer Rechtsordnung beständig drohenden Gefahren Maassregeln zu ergreifen, welche auch den rechtlichen Verkehr der diesseitigen Bürger beeinträchtigen. — Was aber die Benachtheiligungen anderer Staaten betrifft, so liegen diese auf der Hand. Einmal ist schon überhaupt der Rechtsstand weit mehr gefährdet durch die Möglichkeit, vielleicht Leichtigkeit, sich der Strafe durch Flucht in ein sicheres Asyl zu entziehen. Sodann aber mögen zur Fortsetzung ihrer rechtswidrigen Ansichten entschlossene Flüchtlinge ihre Vorbereitungen in dem Zufluchtslande mit Bequemlichkeit, wenn sie wollen selbst offen, betreiben und den günstigen Augenblick zur Vollziehung abwarten. Im schlimmsten Falle steht ihnen wieder der Rückzug in das unbedingt schützende Gebiet offen, und bleibt die Aussicht auf immer neue Wiederholungen. Daraus entsteht aber nicht abreissende Gefahr für die fremden Staaten und die Nothwendigkeit beschwerlicher und kostspieliger Vorkehrungen. — Diess Alles aber natürlich in dem Verhältniss der Ausdehnung des gewährten Asyles, und je nach der geographischen Lage des Landes. Wenn das Asyl, wie diess die richtige Folgerung aus dem selbstsüchtigen Grundsatze ist, auf alle unter fremder Botmässigkeit begangenen Arten von Rechtsverletzungen ausgedehnt wird; und wenn das Gebiet ohne Schwierigkeitzn erreichen und wieder zu verlassen ist: so muss aus dem schützenden Gebiete eine Art von Diebs- und Räuberhöhle werden, welche nicht nur den Auswurf aller Völker gegen die verdiente Strafe schützt, sondern aus welcher sie zu neuen Unthaten ausziehen. Ausserdem kann, je nachdem die staatlichen Zustände in der Welt überhaupt sind, auch noch ein Heerd für politische Unruhen und umwälzerische Unternehmungen in grösster Tragweite gebildet werden. Es ist möglich, dass sich die Flüchtlinge verschiedener Staaten in einem solchen Asyle sammeln, sich unter sich verbinden und dadurch verstärken, von hier aus die Bewegungen allerwärts unterhalten, endlich bald dahin bald dorthin zu wohl vorbereiteten und vielleicht umfassenden Angriffen sich wenden.

Nicht erst eines Beweises bedarf es aber, dass diese Uebelstände

besonders kräftig hervortreten, ja zum Theile noch mit weiteren vermehrt werden, wenn ein Staat das allgemeine Asylrecht so weit treibt, dass er flüchtige Fremde nicht blos ausnahmelos beherbergt, sondern sie auch grundsätzlich und somit ohne persönliche Unterscheidung in sein Staatsbürgerrecht förmlich aufnimmt. In diesem Falle verliert nämlich der Staat einer Seits selbst die geringe Möglichkeit von Aufsichtsmaassregeln und Beschränkungen, welche er etwa noch gegen blos geduldete Fremde zum Rechtsschutze und zur Verminderung der oben angedeuteten Nachtheile anwenden könnte; und anderer Seits kann er, vielleicht gegen Wunsch und bessere sittliche Ueberzeugung, in die Lage kommen, sich eines mit auswärtigen Behörden in Ungelegenheit gekommenen neuen Staatsangehörigen dieser Art annehmen zu müssen, während er einen blos geduldeten Fremden verdientem Schicksale hätte überlassen können [1]).

Verbindet dagegen der Staat, welcher sich zu jener engen Auffassung seiner Rechtspflicht bekennt, damit die Bewilligung eines unbedingten Asyles für Fremde nicht, — und es hängen diese beiden Einrichtungen keineswegs mit solcher Nothwendigkeit zusammen, dass sie gar nicht getrennt werden können, — so mindern sich allerdings die Uebel. Der Staat behält die Möglichkeit, sein eigenes Land rein zu halten, so wie das Ausland von beständiger Furcht zu befreien. Aber auch hier bleibt doch immer noch Bedenken genug übrig. — Unter allen Umständen wird es fortgesetzter Aufmerksamkeit auf die in das Staatsgebiet eintretenden Fremden bedürfen, um sich unerwünschten Zuzuges zu erwehren. Trotz dem nämlich, dass kein unbedingtes Asylrecht besteht, wird doch schon die Aussicht auf völliges Unterbleiben jeder Art von gerichtlicher Untersuchung und Bestrafung allerwärts Rechtsverbrecher anlocken. Möglicherweise finden sie ja Schutz durch Nachsicht oder Täuschung über ihre Persönlichkeit; im schlimmsten Falle steht nur einfache Wegweisung bevor. Der Zudrang wird also jeden Falles gross sein und bedenkliche Bestandtheile enthalten. — Allein daran nicht genug. Offenbar hängt der ganze Zustand lediglich von den Grundsätzen ab, welche der Staat in Beziehung auf das Asylrecht überhaupt anfstellt. Behält er sich ein freies Entscheidungsrecht über die Annahme und Duldung eines jeden Fremden vor, (eine alien bill,) dann hängt allerdings nur von ihm ab, sich selbst und

1) Nicht erst der Bemerkung bedarf es, dass sich die Sache noch weit schlimmer gestaltet, wenn ein solcher Staat nicht blos förmlich angenommene Bürger schützt, sondern eine Verpflichtung hierzu schon anerkennt, so bald ein Flüchtling auch nur die ersten unvollkommenen Schritte zu einer künftigen Aufnahme gemacht hat, z. B. eine Meldung um einstiges Bürgerrecht, Ergreifung eines Domiciles im Lande u. dergl. Hier ist die Möglichkeit eines Missbrauches der so unvorsichtig angebotenen Schutzgewalt so gross; die Wahrscheinlichkeit vielfacher verdriesslicher Verwicklungen mit andern Staaten so dringend; die Grundlage der ganzen Handlungsweise logisch und juristisch so unhaltbar: dass in der That nur eine Verbindung von leidenschaftlicher Anmaassung und von gedankenloser Unwissenheit auf einen solchen Grundsatz verfallen kann. Dieses Urtheil kann den Vereinigten Staaten nicht erspart werden.

Andere vor Schaden und Gefahr zu bewahren; und es bleiben dann nur in so ferne Nachtheile, als etwa einem wirklich gefährlichen Menschen Aufenthalt verwilligt wird, oder weil die Duldung eines bestimmten Flüchtlings einem fremden Staate, gleichgültig jetzt ob mit Recht oder Unrecht, Veranlassung zu Besorgnissen und zu Beschwerden gibt. Macht dagegen der Staat die Aufenthaltserlaubniss abhängig von der Erfüllung gewisser gesetzlicher Bedingungen, (wie diess wohl bei der gesammten Rechtsauffassung eines solchen Staates der wahrscheinlichere Fall ist,) dann tritt wieder die Möglichkeit manchfacher Unzuträglichkeit ein. Wie immer solche Bedingungen gesetzt sein mögen, von einzelnen Unerwünschten werden sie umgangen oder erfüllt werden, daraus dann aber die oben nachgewiesenen Nachtheile für das eigene Land und für fremde Staaten entstehen.

c) Das vermittelnde System.

Sehr leicht begreift sich, dass die bedeutenden Nachtheile, welche eine folgerichtige Durchführung sowohl der kosmopolitischen als der selbstsüchtigen Anschauung zur nothwendigen Folge hat, stutzig machen. Soll man in der That einer ideellen Auffassung der Menschheits- und der Staatszwecke, deren vollständige Erreichung doch jeden Falles in weiter Ferne steht, so bedeutende und unmittelbare Opfer bringen? Ist es im andern Falle klug, eine so wenig genossenschaftliche Stellung einzunehmen, dass man durch den unvermeidlichen Rückschlag selbst empfindlich leidet? Ist es überhaupt die Aufgabe, die menschlichen Angelegenheiten zur Zufriedenstellung eines dogmatischen Grundsatzes einzurichten, was immer die Kosten und die Leiden einer logisch untadelhaften Durchführung sein mögen; oder ist es nicht vielmehr Forderung der gesunden Vernunft und der Sittlichkeit, nach einer solchen Gestaltung der Dinge zu suchen, welche die mehrsten Vortheile bei den geringsten Nachtheilen verspricht, wenn auch dabei nicht ganz folgerichtig verfahren werden kann?

Nicht nur von allen europäischen Staaten (freilich mit sehr verschiedener Ausführung), sondern auch fast ausnahmslos von der Lehre, (freilich in der Regel ohne genaues Bewusstsein und scharfe Gedankenfolge), ist die letztere Frage bejaht worden. Man ist darüber einig, dass weder eine ausnahmslose kosmopolitische Unterstützung der Rechtsordnung, noch aber auch eine enge Beschränkung auf die Hütung des eigenen Hauses die praktische Aufgabe sein dürfe. Es soll das Mögliche erstrebt werden; das heisst, es soll Rechtsschutz auch ausserhalb der unmittelbar betheiligten Staatsordnung geleistet werden, wo dieselbe nothwendig, und so lange sie nicht mit überwiegenden Nachtheilen für den zur Mitwirkung Aufgeforderten verbunden ist. Mit anderen Worten, man ist dahin einverstanden, dass ein vermittelndes oder mittleres System zu erstreben sei.

Es ist nun aber einleuchtend, dass, wenn auch die Richtigkeit dieser Ansicht lediglich nicht beanstandet wird, eine praktische Lösung der Aufgabe bedingt ist durch die Beantwortung der Vorfrage: ob als Grundlage des gemischten Verfahrens die kosmopolitische oder aber die selbstsüchtige Auffassung angenommen wird? Nicht nur hängt davon die formelle Ordnung des Gedankenganges ab; sondern es ist überhaupt ein grosser Unterschied, was als Regel und was als Ausnahme zu betrachten ist, für welche Antwort also in einem Zweifelsfalle entschieden werden muss.

Nachstehende Gründe sprechen nun aber dafür, die kosmopolitische Auffassung der Rechtsaufgabe als die richtige Grundlage für gesittigte Staaten zu erklären. — Vorerst sind die ihr wesentlich anklebenden Uebelstände, Alles wohl überlegt und verglichen, die geringeren; denn sie begreifen nur Unannehmlichkeiten und minder grosse Opfer in sich, während die natürlichen Nachtheile des selbstsüchtigen Systemes in manchfacher und bedenklicher Bedrohung der Rechtssicherheit bestehen. Wenn also auch etwa die für zweckmässig erachteten Abweichungen von Grundsätzen nicht alle und jede Unzuträglichkeit beseitigen sollten, so sind doch bei dieser Grundlage die übrig bleibenden Missstände erträglicher. — Sodann ist hier überhaupt die richtigere Ansicht vom menschlichen Leben und von der Staatsaufgabe. In der möglichsten Ausbildung des einzelnen Volks- und Staatslebens geht die Bestimmung des Menschengeschlechtes nicht auf, und es dürfen also auch nicht alle Einrichtungen im letzten Gedanken nur darauf berechnet sein. Eine völlige Gleichheit aller Völker in Gesittigung und gesellschaftlicher sowohl als staatlicher Gestaltung mag ein Hirngespinnst sein; und es ist selbst mehr als wahrscheinlich, dass die Verschiedenheit der Raçen, der Himmelsstriche und der tellurischen Lage auch eine wesentlich verschiedene Ausbildung grosser Abtheilungen des Menschengeschlechtes für immer bedingt, und nur eine Harmonie, nicht aber eine Gleichheit, als letztes Ziel erscheinen lässt. Allein damit ist die Verpflichtung zur Hegung guter und wirksamer Gemeinschaft nicht beseitigt, vielmehr eine allgemeine Handreichung zur Bewerkstelligung der für Alle gleichmässig nothwendigen Zustände gar wohl vereinbar. Unter diese für alle Völker und bei allen Gesittigungszwecken gleich unentbehrlichen Voraussetzungen gehört aber vor Allem Rechtsschutz. — Endlich ist nur bei der Zugrundelegung des kosmopolitischen Grundsatzes ein ruhiges Fortschreiten zu immer freieren und gesittigteren Gesinnungen möglich. Wenn von dem selbstsüchtigen Gedanken ausgegangen wird, so erscheint jede Beihülfe, zu welcher Erfahrung und steigende Gesittigung drängen mögen, als eine weitere Ausnahme und ein neuer Angriff auf die Grundlage; während umgekehrt bei der grundsätzlichen Annahme des kosmopolitischen Principes jede Erweiterung in der Beihülfe zu einer Weltrechtsordnung die Entfernung einer bisher bestandenen folgewidrigen Beschränkung

und somit die immer vollständigere und reinere Gestaltung des richtigen Gedankens ist. Da nun aber doch jeden Falles die Bewegung nach allen Erfahrungen der Geschichte in der Richtung der immer weitern Gesittigung vor sich geht, und sie nach den Forderungen der Vernunft in dieser Richtung vor sich gehen soll: so ist auch die Annahme einer Grundlage, welche damit übereinstimmt, Pflicht und Klugheit.

Als Aufgabe für ein mittleres System stellt sich somit heraus: bei wesentlicher Annahme des kosmopolitischen Grundsatzes diejenigen Folgerungen desselben zu beseitigen, welche dem sie durchführenden Staate allzugrosse Opfer oder nicht wohl zu überwindende Verlegenheiten bringen.

Es ist oben gezeigt worden, dass die Nachtheile einer starren Durchführung des kosmopolitischen Systemes hauptsächlich folgende sind: die Uebernahme vielfacher und weitläufiger Vorbeugungsmaassregeln und gerichtlicher Verfahren; die unerfüllbaren und unbilligen Forderungen fremder Staaten; die Nothwendigkeit, über fremde zweifelhafte Staatshändel eine bindende Ansicht auszusprechen; die Härte der Auslieferung in manchen Fällen. In diesen Beziehungen muss also nach Verminderung der Uebelstände gestrebt werden, und wäre es auch auf Kosten der streng logischen Folgerichtigkeit, und um den Preis eines gelegentlichen Verfallens in Forderungen des selbstsüchtigen Systemes.

Jedoch kann hier wieder ein grosser Unterschied nicht übersehen werden. Es bedarf nämlich nicht eben langer Untersuchungen, um herauszufinden, dass es vorzüglich die Verletzungen des öffentlichen Rechtes anderer Staaten sind, bei welchen diese Nachtheile hervortreten, während die Privat- (gemeinen) Verbrechen nur in weit geringerem Maasse zu denselben führen [1]).

Bei diesen letzteren ist nämlich vor Allem von einer bedenklichen Entscheidung über zweifelhafte politische Zustände eines anderen Staates gar nicht die Rede. Wie immer diese sein mögen, so kann doch Mord, Diebstahl und Nothzucht in solchem Lande nicht als erlaubt betrachtet werden; und es wird über Rechtmässigkeit oder Unrechtmässigkeit der fremden Regierung kein Urtheil gefällt, wenn man diesseits zur Bestrafung von Kassen-

1) Es entgeht mir nicht, dass nicht nur die itzige Strafrechts-Wissenschaft begrifflich viel einzuwenden hat gegen die Eintheilung der Verbrechen in private und öffentliche, sondern dass auch praktische Gründe gegen die Aufnahme der Eintheilung in neue Strafgesetzbücher vorgebracht werden. Ich lasse diess Alles, wie billig, an seinen Ort gestellt; allein wenn ihm auch so ist, so ist damit die Zweckmässigkeit oder gar Nothwendigkeit einer ähnlichen Eintheilung zu völkerrechtlichen Zwecken nicht berührt, noch weniger widerlegt; sondern es folgt höchstens daraus, dass man sich nicht begnügen darf, nur im Allgemeinen jene Unterscheidung in Verträgen u. s. w. zu machen, sondern dass vielmehr die einzelnen Arten von Vergehen, welche so oder anders behandelt werden sollen, namentlich und einzeln aufzuzählen sind, sei es in der Theorie, sei es in Gesetzen und Verträgen.

diebstahl, Fälschung und Betrug beiträgt. Mit ein wenig Vorsicht in den Formen lässt sich jede Verlegenheit vermeiden. — Eben so sind hier unerfüllbare Anmuthungen oder eine grausame und ungerechte Härte nicht zu befürchten. Soweit von eigenen, bleibenden oder vorübergehenden, Unterthanen die Rede ist, bleibt deren gerichtliche Verfolgung und Bestrafung lediglich den einheimischen Gerichten, und kann es sich also von irgend einem Missbrauche oder einer ausserordentlichen Maassregel gar nicht handeln. Aber auch im Falle einer gerechtfertigten Auslieferung ist kaum etwas zu besorgen, wenn nur die Thatsache wirklich feststeht, dass es sich nur von einem gemeinen Verbrechen handelt. Die Aufforderung zur gemeinschaftlichen Verfolgung eines gemeinen Verbrechers kann weder die Ehre noch den Vortheil des diesseitigen Staates bedrohen. Bei dem Verfahren gegen den Ausgelieferten aber ist eine böse Absicht oder gesetzwidrige Einmischung in den Gang der Rechtspflege von Seiten der fremden Regierung in solchem Falle nicht leicht zu besorgen, wie sie sonst auch sein mag. Sie hat hierzu keinen Grund, in der Regel auch gar kein Mittel. Die einzige Möglichkeit eines Missbrauches ist, dass unter Vorschiebung eines gemeinen Verbrechens Auslieferung verlangt, diese dann aber zum Verderben eines politischen Gegners benützt werden könnte. Hiergegen mag sich denn aber der zur Nothhülfe aufgeforderte Staat genügend sicher stellen, wie unten näher erörtert werden wird. — Somit bleibt also nur die Mühe der Vorbeugung oder Mitwirkung. Mag nun auch diese unter Umständen nicht unbedeutend sein, so kann sie doch kaum in Betracht kommen gegenüber von den Vortheilen einer allgemeinen Rechtssicherung.

Anders bei Staatsvergehen. Schon hinsichtlich der beschwerlichen Geschäftevermehrung liegt der Schaden hier am Tage. Vorbeugungsmaassregeln sind hauptsächlich nur wegen Solcher nöthig, welche fremde Regierungen vom diesseitigen Gebiete aus bedrohen. Nicht wegen der Diebe, Betrüger und sonstiger Verletzer der Einzelnen, sondern zur Abwendung von Angriffen auf fremde Staaten und deren Regierungen werden Gränzbesetzungen, Aufstellungen von Truppen, Reisecontrolen u. s. w. veranstaltet. Aber auch die gerichtliche Verfolgung eines nicht Auszuliefernden wegen einer angeblich gegen einen fremden Staat unternommenen Rechtsverletzung kann die weitläufigsten und kostspieligsten Vorkehrungen veranlassen. — Nicht leicht wird sodann wegen lässigen Schutzes gegen gemeine Verbrecher eine bedenkliche Beschwerde von einem mächtigen Nachbarstaate erhoben werden; aber gar häufig und zum Theile sehr misslich sind die Forderungen pünktlicherer Vorbeugungsmaassregeln gegen staatliche Unternehmungen. — In der Natur der Sache liegt es, dass ausschliesslich bei angeblichen Unternehmungen wider den Staat selbst und seine obersten Behörden die Frage zur Entscheidung kommt: ob die angegriffene Gewalt oder Person sich mit Recht als eine

gesetzlich bestellte und bestehende ausgibt? — Endlich können auch Zweifel über die sittliche Erlaubtheit einer Auslieferung kaum je in einem andern Falle entstehen, als bei Flüchtigen, welche entweder nur als Besiegte in einem Kampfe von mindestens zweifelhaftem Rechte, oder als Schwärmer, vielleicht als Verzweifelte, nicht aber als Verbrecher betrachtet werden können. Solche mögen allerdings mit grundloser Leidenschaftlichkeit verfolgt werden, und es kann sich gegen ihre Auslieferung auch ein vernünftiges Gefühl sträuben.

Hieraus ergibt sich denn, dass ein verschiedenes Verfahren hinsichtlich der Privat- und der Staatsverbrechen stattfinden kann und muss.

Bei der Mitwirkung zur Verhinderung oder Bestrafung von Privatverbrechen, welche gegen eine fremde Rechtsordnung begangen worden sind, bedarf es keiner bedeutender Abweichungen von dem kosmopolitischen Systeme. Ohne Besorgniss wesentlicher Nachtheile kann der Staat die zur Verhütung von Rechtsverletzungen überhaupt bestehenden Anstalten auch auf sie ausdehnen; und im Falle eines dennoch eingetretenen Vergehens bestraft er einheimische Thäter nach Vorschrift der gewöhnlichen Gesetze, Ausländer aber, welche er in seiner Gewalt hat, mag er ebenfalls bestrafen oder in den dazu geeigneten Fällen ausliefern. Auch in den Einzelnheiten der Ausführung sind keine bedeutenderen Schwierigkeiten zu überwinden. Es bedarf hier lediglich eine doppelte Vorsicht. Einmal muss man sich Gewissheit darüber verschaffen, dass es sich in der That von einer Forderung zur Unterstützung der Rechtspflege handelt und nicht etwa von anderweitigen Vorsichts- oder Sicherungsmaassregeln des fremden Staates. Nur zur internationalen Aufrechthaltung der Rechtsordnung liegt eine Verpflichtung vor, nicht aber zur Beihülfe bei sonstigen beliebigen Handlungen, welche unbegründete Furcht, persönliche Abneigung, verkehrtes Regierungssystem veranlassen mögen. Daher denn jeden Falles eine Auslieferung nur stattfinden kann, wenn von einem zuständigen Gerichte ein beweisender Act vorgelegt wird; also entweder ein Verhaftbefehl, oder ein Anklagebeschluss, oder endlich vielleicht selbst schon ein Contumazialurtheil [1]). Zweitens aber muss sich der um Auslieferung angegangene Staat jedesmal genau überzeugen, ob auch wirklich ein Privatverbrechen vorliegt, und er nicht etwa unter dem Vorgehen eines solchen zu Mitwirkung gegen Staatsverbrechen missbraucht werden will. Er hat also nicht nur die nöthigen Nachweise über die in Frage stehende Thatsache und über die desshalb erhobene oder beabsichtigte Anklage zu verlangen; sondern es ist auch ganz zweckmässig, wenn er entweder durch eine allgemeine vertragsmässige Bestimmung oder durch eine besondere Erklärung im einzelnen Falle sich die Gewissheit verschafft, dass ein von ihm Ausgelieferter einzig und allein wegen der in dem Auslieferungsansinnen bezeich-

1) Ueber die Bedingungen und Formen einer Auslieferung s. Marquardsen, a. a. O., S. 53 fg.

neten und diesseits anerkannten Vergehen in Untersuchung und Strafe genommen wird. Zur Vermeidung von Streit darüber aber, was als Privatverbrechen und was als Verletzung des öffentlichen Rechtes zu betrachten sei, wird leicht im Wege des Vertrages eine Aufzählung und Eintheilung festgestellt.

Was dagegen nun die Verfehlungen gegen das öffentliche Recht anderer Staaten betrifft, so ist allerdings im Vorstehenden die grosse und überwiegende Unzuträglichkeit einer vollen Anwendung des kosmopolitischen Systemes auf dieselbe nachgewiesen. Es muss also versucht werden, durch eine Beschränkung der Rechtshülfe in dieser Richtung ein verständiges und erträgliches Maass zu finden; und die Frage ist nur, wie weit in der Weigerung gegangen werden soll und darf?

Von einer völligen Verweigerung jeder Rechtshülfe in allen Fällen, in welchen die öffentlichen Rechte eines fremden Staates bedroht oder verletzt sind, kann natürlich nicht die Rede sein. Eine solche grundsätzliche Nichtanerkennung des Rechtes fremder Staaten wäre nicht nur eine Barbarei, sondern auch, weil damit auch der Anspruch auf Achtung des eignen Rechtes aufgegeben wäre, eine grobe Verkennung wohlverstandenen Vortheiles. Ueberdiess hiesse diess den kosmopolitischen Gedanken ganz verlassen, nicht ihn aber auf Nothwendiges beschränken. Der Grundsatz der Hülfe muss also bestehen bleiben; und nur wo es sich findet, dass dieselben für den fremden Staat und dessen Recht von untergeordneter Bedeutung ist, während die daraus für den diesseitigen Staat drohenden Misstände sehr empfindlich wären, mag eine Ausnahme billigerweise gemacht werden.

Wirft man nun einen Blick auf die (oben S. 685 ff. näher erörterten) verschiedenen Fälle, in welchen möglicherweise bei Anerkennung des kosmopolitischen Grundsatzes einem fremden Staate zur Aufrechthaltung seines Rechtes Hülfe zu leisten sein kann: so sieht man, dass dieselben zwei Gruppen bilden. In der einen stehen diejenigen, präventiven und repressiven, Maassregeln, welche der helfende Staat gegen die unter seiner eigenen Botmässigkeit Stehenden zu ergreifen hat. Also theils die Verhinderung oder Bestrafung solcher Angriffe auf fremde Staaten, welche im diesseitigen Gebiete von bleibenden oder vorübergehenden Unterthanen vorbereitet und vollzogen werden; theils die Bestrafung solcher Angehöriger, welche zwar in fremdem Gebiete gegen die dortige Gewalt sündigten, allein unentdeckt oder mindestens ungestraft, unter die vaterländische Gerichtsbarkeit zurückkamen. Die andere Abtheilung aber wird gebildet von den Fällen, in welchen entweder Unterthanen des fremden Staates selbst oder Angehörige dritter Staaten sich gegen die Rechte jenes Staates verfehlten, unbestraft entkamen, nun aber sich in diesseitiger Gewalt befinden. — Vergleicht man nun aber die eigenthümliche Wichtigkeit der Beihülfe in den beiderseitigen Fällen für den verletzten,

und die Beschwerlichkeiten der Mitwirkung für den helfenden Staat: so ist wohl hinsichtlich der in die erste Gruppe gehörigen Fälle unzweifelhaft, einer Seits, dass sie für den bedrohten Staat gefährlich sind, weil er zum grossen Theile ihre Verhinderung, jeden Falles ihre Bestrafung nicht in seiner Macht hat, die Aussicht auf solche Freiheit und Straflosigkeit aber eine Aufmunterung zur Unternehmung von Rechtsverletzungen und beliebigen und immer wiederholten Versuchen sein kann. Die in die zweite Gruppe gehörigen Fälle sind dagegen in so ferne weniger bedenklich, als der Natur der Sache nach eine bedeutende materielle Gefahr für den verletzten Staat wenigstens unmittelbar hier nicht besteht. Es mag sein, dass ein wichtiges Recht verletzt oder ein grosses Verbrechen gegen den Staat und die Träger seiner Gewalt wirklich begangen worden ist; allein jeden Falles kann der Verletzende nicht Sieger geblieben sein, indem er ja zur Flucht ausserhalb Landes genöthigt war. Es bleibt hier also nur der, freilich nicht geringe anzuschlagende, ideelle Nachtheil der begangenen Rechtsstörung, ohne dass eine Strafe auf das Verbrechen folgte, und die Möglichkeit eines wiederholten Versuches. — Mit den Unzuträglichkeiten der Beihülfe verhält es sich nun aber leider beinahe umgekehrt. Die Mitwirkung bei Fällen der ersten Gruppe mag allerdings beschwerlich, zuweilen weitaussehend und kostspielig sein; auch wird es an verdriesslichen und ungerechtfertigten Ansinnen anderer Staaten nicht fehlen; dagegen hat der mitwirkende Staat die ganze Behandlung des einzelnen Falles und selbst die Aufstellung der allgemeinen Grundsätze, nach welchen er in dergleichen Vorkommenheiten verfährt, völlig in seiner Gewalt. Er kann also bei seinem kosmopolitischen Streben nach allgemeiner Rechtsordnung niemals über Recht und Sittlichkeit hinausgedrängt werden, und kommt nicht in Gefahr, seine wohlgemeinte und ehrliche Beihülfe zum Rechte zu Verfolgungen und Grausamkeiten missbrauchen zu sehen, da ja immer nur ihm die Bewilligung eines Strafverfahrens, so wie seinen Organen das Verfahren und die Beurtheilung zusteht. Bei den Fällen der zweiten Gruppe dagegen ist die Mühe und der Aufwand blosser Nachspürung und Auslieferung nicht nennenswerth; dagegen aber können theils die sittlichen Bedenken ungewältigbar sein, theils mag nicht selten die Verlegenheit und Unzuträglichkeit, ein amtliches Urtheil über die Gesinnungen der Machthaber oder über die Rechtmässigkeit der staatlichen Zustände eines andern Landes zu fällen, sich als höchst bedeutend herausstellen. Jenes ist der Fall, wenn bei der angeblich verletzten Regierung nicht ehrliches Verlangen nach Herstellung der Rechtsordnung, sondern Rachedurst, bei den Gerichten Feigheit und Abhängigkeit zu fürchten ist; wenn man somit in Gefahr steht, der Vollziehung einer formellen Verpflichtung das innere Recht und die Menschlichkeit zum Opfer zu bringen, sich vielleicht zum Handlanger des Henkers edler Menschen und berechtigter Vaterlandsfreunde zu erniedrigen.

In die schwere, unter Umständen selbst sehr gefährliche, Verlegenheit eines Urtheiles über fremde Zustände und Persönlichkeiten kommt ein kosmopolitischer Staat aber da, wo es sich von Auslieferungen nach erfolglosem Angriffe oder Widerstande gegen die thatsächlich herrsehende Gewalt handelt.

Es ist nun offenbar, dass der um Mithülfe zum Schutze des öffentlichen Rechts eines andern Staates angegangene Staat seine Pflicht nicht erfüllte, wenn er nicht, und zwar durch eigene gerichtliche Verfolgung, gegen seine eigenen Angehörigen Hülfe verliehe. Ein aus der Straflosigkeit in jedem einzelnen Lande entstehender Zustand allgemeiner Rechtsunsicherheit wäre unerträglich und überdiess höchst schädlich für Gesittigung und Wohlstand, da er nothwendig zu einer schenen Abschliessung jedes Staates und zur möglichsten Unterbrechung alles Verkehres mit dem Auslande führen müsste. Von der Retorsion gar nicht zu reden. Je gewissenhafter aber ein Staat bei dieser selbstthätigen Schützung des Rechtes gegen die seiner Gewalt Unterworfenen verfährt, namentlich auch bei den Vorbengungsmaassregeln, desto unbedenklicher mag er dagegen die Auslieferung seiner Unterthanen verweigern.

Wesentlich anders verhält es sich mit den zu der zweiten Gruppe gehörigen Fällen, wo nämlich ein Ausländer im Auslande die öffentlichen Rechte eines fremden (sei es seines heimathlichen, sei es eines dritten) Staates verletzt hat, und er sich nun unbestraft im diesseitigen Gebiete vorfindet. Hier kann an sich zur Wiederherstellung der Rechtsordnung entweder von Auslieferung oder von gerichtlicher Verfolgung vor den einheimischen Behörden die Rede sein; und es ist oben, S. 698, nachgewiesen worden, dass auf dem reinen kosmopolitischen Standpunkte die Auslieferung als das richtige Mittel erscheine, indem eine Thätigkeit der eigenen Gerichte bedeutenden Schwierigkeiten unterliege, wenn sie auch nicht grundsätzlich unmöglich sei. Eine umsichtige Erwägung der wirklichen Verhältnisse zeigt denn nun aber die grossen Schwierigkeiten und leicht eintretenden grossen Schaden jenes Beihülfmittels. Die Auslieferung politisch Angeklagter kann zu den schwersten Beeinträchtigungen des wahren Rechtes und ächter Bürgertugend, zur Vertheidigung gewissenloser Gewaltherrschaft, zur Beihülfe zu leidenschaftlichen Parteiverurtheilungen führen, dem ausliefernden Staate für immer einen Mackel aufprägen. Selbst einem im allgemeinen gesittigten Staate ist in dieser Beziehung keineswegs immer und gegenüber von jedem Angeklagten zu trauen, wie die Geschichte aller Zeiten und Völker zeigt. Wenn also nicht auf die streng logische Durchführung eines Princípes, sondern auf die richtige Handhabung der menschlichen Verhältnisse, wie sie nun einmal sind, Gewicht gelegt werden will, so muss von der Auslieferung in dem vorliegenden Falle ganz abgesehen werden. Aber auch die Vornahme einer selbstthätigen Verfolgung durch die eigenen Gerichte

erscheint als kaum ausführbar. Neben den, an der angeführten Stelle bereits bewirkten theoretischen Bedenken kommen nämlich auch noch sehr bedeutende praktische Schwierigkeiten in Betracht. Es kann nämlich einem verletzten Staate kaum zusagen, dass fremde Behörden über die Rechtmässigkeit seiner öffentlichrechtlichen Zustände und über seine Ansprüche auf Gehorsam der Unterthanen zu Gericht sitzen; und leicht könnte es sich begeben, dass er durch die, doch immer mögliche, Freisprechung des Angeklagten weit grösseren moralischen Schaden erlitte, als durch die thatsächliche Straflosigkeit eines Flüchtlings. Eine solche Beihülfe wird er also kaum je suchen, vielleicht selbst die angebotene zurückweisen. Dass aber ohne seine Mitwirkung, namentlich in Herbeischaffung der Beweismittel, das ganze Verfahren in der Regel völlig nutzlos wäre, liegt auf der Hand. Somit ist es denn weitaus das Zweckmässigere, auch auf dieses Mittel zur Rechtsherstellung zu verzichten. — Damit aber ergibt sich allerdings eine bedeutende Verschiedenheit zwischen dem rein kosmopolitischen und dem gemischten Systeme, denn gerade die Flüchtlinge aus politischen Ursachen sind sehr zahlreich, unter Umständen der bei weitem überwiegende Fall.

Nicht unmittelbar mit der Frage über Verhinderung, Bestrafung und Auslieferung hängt die Frage über Gestattung eines Aufenthaltes für Flüchtlinge aus fremden Staaten zusammen. Das vorstehende vermittelnde System kann an und für sich durchgeführt werden, ob der Staat den flüchtigen Angehörigen fremder Länder einen Aufenthalt gestattet oder nicht; und ersteren Falles, ob der Staat sich eine freie Entscheidung über den einzelnen Fall vorbehält, oder sich ein für allemal durch ein Gesetz bindet. Dennoch ist eine gleichzeitige richtige Bestimmung dieses Punktes sehr wünschenswerth, indem hiervon die Uebernahme oder Vermeidung mancher bedeutender Unzuträglichkeiten abhängt. Es ist nämlich klar, dass bei jeglicher Gewährung eines Asyles den Vorbeugungsmaassregeln ein grösserer Umfang gegeben werden muss, und zwar in dem Verhältnisse ein grösserer, als die Aufnahme häufig und ausnahmslos ist. Auch werden voraussichtlich, und zwar ebenfalls in diesem Verhältnisse, Verwicklungen mit Nachbarstaaten aus der Aufnahme flüchtiger Unterthanen derselben entstehen. — Es bewahrt aber wohl der Staat den Geist der praktischen Weisheit und der Mässigung, welcher zur Aufgebung der starren Folgerichtigkeit in der Hauptfrage führt, wenn er weder eine unbedingte Zurückweisung aller Flüchtlinge aus fremden Gebieten, noch eine unbedingte Aufnahme Aller und Jeder, so wie eine alsbaldige grundsätzliche Gleichstellung derselben mit den eigenen Unterthanen in sämmtlichen bürgerlichen und staatlichen Rechten ausspricht, sondern zugibt, was Menschlichkeit und eigener Vortheil verlangen, dagegen sich weder die Uebernahme übergrosser Lasten und Verlegenheiten, noch die Beihülfe zu gemeinschädlichen Zuständen

und gefährlichen Rechtsbedrohungen aufdrängen lässt. Dem gemäss dürfte es aber das Richtige sein, wenn in einem Staate, welcher hinsichtlich der Bestrafung und Verhinderung ein mittleres System verfolgt, auch hinsichtlich des Asyles nachstehende Sätze aufgestellt werden:

Der Staat spricht im Allgemeinen das Recht an, Unterthanen fremder Staaten in sein Gebiet aufzunehmen und denselben Aufenthalt zu gestatten, auch wenn dieselben von ihrer bisherigen Regierung wegen angeblicher Rechtsverletzungen verfolgt werden. Er erkennt es ferner im Allgemeinen als eine sittliche Pflicht, solchen Flüchtlingen Aufenthalt und Schutz zu gewähren, zu deren Bestrafung mitzuwirken er nach den von ihm anerkannten Grundsätzen nicht berufen ist.

Dagegen anerkennt der Staat kein förmliches Recht eines Ausländers, Schutz und Aufenthalt zu fordern, sondern er behält sich vielmehr in jedem einzelnen Falle die Nichtzulassung oder Wiederausweisung vor. Ebenso hat ein geduldeter Ausländer nicht das Recht, die volle und ausnahmslose Anwendung der Landesgesetze auf seine Person in Anspruch zu nehmen; vielmehr steht dem Staate frei, entweder im einzelnen Falle Bedingungen der Duldung zu machen, oder durch allgemeine Vorschriften, welchen sich alle Flüchtlinge zu unterwerfen haben, ihre Verhältnisse zu ordnen. Zugegeben mag dabei werden, dass alle diese Beschränkungen grundsätzlich nicht weiter gehen sollen, als es die dem Staate obliegende und von ihm anerkannte Beihülfe zur Rechtsordnung erfordert.

Im Allgemeinen ist Nichtzulassung Grundsatz: theils wenn sich der Flüchtling gemeinschaftlich mit diesseitigen Unterthanen einer Verletzung eines fremden Staates schuldig gemacht hat, wegen welcher letztere diesseitiger Strafe verfallen werden; theils bei solchen Vergehen gegen fremde Staaten, welche nicht bloss das positive Recht verletzten, sondern auch die sittliche Ordnung der menschlichen Gesellschaft in ihrer Grundlage angreifen; theils endlich, wenn der Staat bereits sichere Kunde davon hat, dass der sich Anmeldende grober Verletzungen von Privatrechten schuldig ist. Im letzteren Falle mag entweder einfache Verweisung oder, nach Beschaffenheit des Falles, Verhaftung und Auslieferung verfügt werden.

Eine Wiederaufkündigung des Asyles aber tritt regelmässig, auch ohne Verlangen von Aussen, ein, wenn Flüchtlinge nach ihrer Aufnahme weitere Rechtsverletzungen gegen fremde Staaten vorbereiten oder begehen, oder wenn sie die ihnen im Allgemeinen oder Einzelnen gesetzten Bedingungen brechen. Im letztern Falle hängt es vom Staate ab, ob er wohl die verwirkte Strafe erstehen lassen oder sogleich mit der Ausweisung beginnen will. Handelt es sich von einer gerichtlichen Maassregel gegen einen Flüchtigen, so findet natürlich das allgemeine gesetzliche Verfahren auch gegen ihn statt, da die Gerichte kein anderes kennen und befolgen dürfen.

Namentlich sind die landesüblichen Grundsätze des Beweisverfahrens gegen ihn einzuhalten, und auch fremde Staaten können keine Abweichung von denselben verlangen. Zu einer einfachen Wiederausweisung reicht der Grad und die Art der Gewissheit hin, welche überhaupt zu Verwaltungsmaassregeln berechtigen.

Hiermit sind denn wohl die Grundzüge des vermittelnden Systemes, sowohl was die active Mitwirkung zur Herstellung der Rechtsordnung, als die passive Gewährung von Asyl betrifft, im Wesentlichen entwickelt, und also auch die Hauptanhaltspunkte für das praktische Verfahren gegeben. — Nicht gesagt ist aber freilich, dass nicht bei genauerem Eingehen in die Einzelnheiten sich noch das Bedürfniss von Ausnahmen oder Modificationen herausstelle. Nur selten decken sich die logischen Schlussfolgen eines Systemes und die Wirklichkeiten des Lebens; und namentlich in dem vorliegenden Falle, wo es sich nicht von der ausnamelosen Durchführung eines Grundsatzes, sondern vielmehr von der Aufstellung einer praktisch zuträglichen Einrichtung handelt, wäre es sehr unverständig, ein sich aufdrängendes Bedürfniss durch einfache Verweisung auf eine logische Schlussfolge abweisen zu wollen. Solche Fragen sind vielmehr nach ihren sachlichen Verhältnissen und in dem Geiste der Vermeidung von überwiegenden Unzuträglichkeiten zu entscheiden.

Theils genauere Prüfung der Lehre, theils Betrachtung der in den positiven Verträgen niedergelegten Bestimmungen führt denn auch in der That zu der Ueberzeugung, dass in einer Reihe wichtiger Fragen eine rücksichtslose Durchführung der oben aufgestellten allgemeinen Sätze zu entschiedenen Unzuträglichkeiten führen würde. Und zwar finden sich dergleichen Fälle sowohl bei den Maassregeln hinsichtlich der gemeinen Vergehen, als bei der Behandlung Solcher, welche sich gegen das öffentliche Recht eines andern Staates, angeblich oder wirklich, verfehlt haben.

In ersterer Beziehung sind es besonders zwei Punkte, welche eine ernstliche Ueberlegung verdienen. Einmal nämlich fragt es sich, ob eine Auslieferung wegen eines gemeinen Verbrechens stattfinden darf, auf welches in dem zur Bestrafung befugten Lande gesetzlich eine grausame und von der diesseitigen Gesittigung entschieden verworfene Strafe bestimmt ist? Sodann ist, zweitens, zu untersuchen, ob die sämmtlichen Vorbeugungs-, Bestrafungs- und Auslieferungs-Grundsätze auch bei kleineren und unbedeutenderen Rechtsverletzungen zur Anwendung kommen sollen?

Die erste dieser beiden Fragen ist unzweifelhaft zu verneinen. Allerdings wird durch eine Weigerung der Grundsatz verlassen, welchem gemäss das Gesetz und das gesetzliche Verfahren eines andern Staates ohne weitere Untersuchung als gerecht und der Rechtsordnung angemessen zu betrachten und zu achten ist. Ferner ist nicht zu läugnen, dass der Weigerung ein

verletzendes Urtheil über die Gesittigungsstufe des fraglichen Staates zu Grunde liegt. Allein einmal ist der Staat durch seine Bereitwilligkeit, zur Weltrechtsordnung heizutragen, nicbt verbunden, zu einer von ihm selbst als grausam, somit als sachlich ungerecht, erkannten Handlung mitzuwirken; vielmehr würde eine Beihülfe dieser Art geradezu pflichtwidrig sein. Sodann hat der Staat das Recht, sich einer Handlnngsweise zu enthalten, welche ihn der Achtnng seiner eigenen Unterthanen berauben, ihm selbst vielleicht ernstliche Ungelegenheiten zuziehen würde. — Im Uebrigen mögen die Zwistigkeiten mit dem fremden Staate, welche aus einer Weigerung entstehen könnten, dnrch ein kluges Benehmen vermieden werden. Entweder kann nämlicb durch einen Vertrag ein für allemal die Verpflichtung zur Auslieferung wegen der in Frage stehenden Verbrechen heseitigt werden; oder aber ist, und zwar noch besser, die Nichtanwendung der von nns heanstandeten Strafe für alle Fälle von Auslieferungen durch besondere Uebereinkunft festzusetzen.

Die Verträge über die gegenseitige Unterstützung der Rechtspflege beschränken, wohl ausnahmslos, die Verabredungen über Auslieferung auf die schwerern Verhrechen. Entweder sind dieselben ausdrücklich und unter dieser Bezeichnung hlossen Vergehen entgegengestellt; oder sie sind nach der Höhe der gesetzlich angedrohten Strafe bezeichnet; oder es wird endlich ein Verzeichniss solcher groben Rechtsverletzungen gegeben, auf welche ausschliesslich die Bestimmungen des Vertrages Anwendung finden sollen. Beruht nun diese Gewohnheit auf einer richtigen Auffassung, und ist daher auch in der Lehre eine allgemeine Ausnahme grundsätzlich zu verlangen? — Allerdings. Zwar hegreift eine vollständige Rechtsordnung auch die Bewahrung des Gesetzes gegen leichtere Verletzungen; und kann möglicherweise eine Handlung dieser Art eben so vielen unsittlichen und ungesellschaftlichen Willen heweisen, oder ehen so grossen sachlichen Schaden anrichten, als die Verletzung eines höheren Rechtes. Ferner ist die Gränzlinie nicht in der Natur der Sache begründet, und wird daher, als willkürlich gezogen, nicht selten zu Wunderlichkeiten und vielleicht Willkürlichkeiten führen. Allein vorerst erscheint es kaum als passend, dass der Staat wegen einer unhedeutenden Angelegenheit eines fremden Staats bemüht werde. Sodann würden bei kleineren Vergehen gar leicht die Folgen einer Auslieferung weit über Billigkeit und Verhältniss hinausgehen. Wegen eines nach Absicbt und Gegenstand kaum nennenswerthen Vergehens könnten ehrenhafte Menschen eine heschimpfende Maassregel zu hefahren haben, eine neu gegründete Ansiedlung unterbrochen sehen. Endlich würde der Schutz, welchen die Rücksichten der Menschlichkeit und Zweckmässigkeit politischen Flüchtlingen angedeihen lassen wollen, gar oft vereitelt werden. Wie leicht wäre es nämlicb, einen solchen irgend einer kleinen Gesetzesübertretung zu bezüchtigen, um ihn auf solche

Weise wieder in die Hände zu bekommen [1]). — Zwei Bemerkungen werden übrigens dabei an der Stelle sein. Zunächst erscheint es räthlich, die Fälle, in welchen Auslieferung stattfinden soll, durch Aufzählung der einzelnen Verbrechensgattungen, nicht aber durch das Strafmaass oder durch die allgemeinen Eintheilungen der Gesetzbücher oder der Lehre festzustellen. Erstere ist kein sicherer Maasstab für die Schwere der in der Rechtsordnung angerichteten Verletzung, indem noch manche weitere Gründe auf das Strafmaass einwirken können; überdiess muss bei grossen Strafrahmen, wie sie die neueren Gesetze oft haben, Ungewissheit und Folgewidrigkeit entstehen. Die allgemeinen Eintheilungen aber finden in vielen Fällen erst dann Anwendung, wenn schwierige und zweifelhafte Rechtspunkte bereits entschieden sind. Diess kann aber nur zu Zögerungen und Zwistigkeiten führen. Eine zweite Bemerkung aber geht dahin, dass nur die Auslieferungen, nicht aber auch die Vorbeugungsmaassregeln, so wie die Bestrafungen der eigenen Unterthanen wegen Verletzungen fremder Gesetze sich nach dieser Gränzlinie zu richten haben. Möchte man nämlich etwa auch behaupten können, dass der fremde Staat angenommenermaassen überhaupt nur Schutz gegen gröbere Verletzungen zu verlangen habe: so ist doch zu bemerken, dass der diesseitige Staat bei Vorbeugungen und Strafen zu seinem eigenen Nutzen weiter gehen muss. Die Verschiedenheit des Verfahrens bei einer und derselben Handlung, je nachdem der Gegenstand des unrechtlichen Willens der engern oder weitern Rechtsordnung angehörte, könnte nur Verwirrung des Rechtsbewusstseins und Unwirksamkeit der Maassregeln zur Folge haben. Die Beschränktheit des auswärtigen Anspruches mag es also rechtfertigen, dass zur Abwehr oder Bestrafung kleinern Unrechtes gegen Fremde nichts Eigenthümliches angeordnet wird; allein so weit die einheimische Gesetzgebung zum Schutze des eigenen Rechtes geht, hat sie, ergänzungsweise, auch das fremde zu berücksichtigen, und zwar gleichmässig sowohl nach Form als Inhalt der Maassregeln.

Auch in der Lehre von dem Verhalten zum öffentlichen Rechte

---

1) Nur Wenige wohl dürften geneigt sein, sich dem von Berner, a. a. O., S. 127, für die Straflosigkeit der im Auslande begangenen kleineren Uebertretungen angeführten Grunde anzuschliessen. Ihm zu Folge sind die hier in Frage stehenden Vergehen „rein localer" Art, welche somit auch nur „am Orte der That verletzt werden können". Hiergegen ist denn nun aber vor Allem zu bemerken, dass es irrig ist, geringe Vergehen für gleichbedeutend zu nehmen mit Geboten von örtlicher Beziehung. Gering ist ein Vergehen, wenn das verletzte Recht an sich ein unbedeutendes, oder die Schuld bei der Handlung eine leichte ist. Nun kann aber einer Seits ein unbedeutendes Recht ein sehr allgemeines und weit verbreitetes sein; anderer Seits ist es gar wohl möglich, dass bei Geboten oder Verboten rein örtlicher Art die schwersten und mit den höchsten Strafen bedrohten Uebertretungen vorkommen können. Sodann aber ist nicht einzusehen, warum nicht auch bei kleineren Vergehen die vom Verf. angenommene Persönlichkeit des Strafrechtes sollte stattfinden können. — Die Sache ist sehr einfach. Die Abrügung solcher kleiner Rechtsverletzungen ist von keiner Bedeutung für die Erhaltung der Rechtsordnung im Grossen und Ganzen, und desshalb tritt keine Hülfe von Staat zu Staat dabei ein.

anderer Staaten sind es zwei Fragen, welche eine besondere Beachtung schon bei der allgemeinen Feststellung der Theorie verdienen. Die eine geht dahin: ob die Nichtauslieferung von Flüchtigen sich auch auf Diejenigen erstrecke, welche gegen die Kriegsdienstordnung ihres Vaterlandes gefehlt haben, und also entweder nach bereits geschehener Einreihung in das Heer fahnenflüchtig geworden sind, oder sich der Aushebung durch Flucht entzogen haben. Zweitens aber fragt sich: ob die vorbeugenden Vorkehrungen eines Staates zu Gunsten fremder Gesetze sich auch auf die Abhaltung diesseitiger Angehöriger von Schleichhandel in den fremden Staat, überhaupt auf den Schutz seiner Abgabengesetze, zu erstrecken haben? — Eine Verneinung der ersten Frage wäre also eine Ausnahme von dem Grundsatze der Nichtauslieferung; eine Verneinung der andern aber würde eine bedeutende Lücke in dem Systeme der Abhaltung der eigenen Angehörigen von Verletzung Fremder zur Folge haben.

Was nun den ersten Fall betrifft, so ist zwar bekannt, dass viele Staaten gerade die Auslieferung flüchtiger Heerpflichtiger zum Gegenstande von besonderen Verträgen gemacht haben, und zwar selbst solche darunter, welche sonst keine Verpflichtungen dieser Art eingehen; auch lässt sich etwa zur Rechtfertigung einer Ausnahme sagen, dass ein ungehorsamer Kriegsdienstpflichtiger nicht blos eine öffentliche Pflicht verletzt, sondern auch einem seiner Mitbürger, welcher jetzt für ihn eintreten muss, einen schweren Schaden unrechtlicher Weise zufügt; so wie, dass wenigstens zuweilen Diebstahl öffentlichen Eigenthumes mit der Fahnenflucht verbunden ist: dennoch muss man sich gegen die Verlassung des Grundsatzes erklären. Nicht nur würde man, selbst jetzt noch, in einzelnen Fällen mithelfen zu barbarischen Strafen; sondern es könnte überhaupt eine grundsätzliche Auslieferung der Kriegsdienstpflichtigen leicht missbraucht werden zur Umgehung der ganzen Nichtauslieferung bei Staatsvergehen. Es bedürfte nämlich von Seiten einer beliebigen Regierung nur einer scheinbaren Ausdehnung der Dienstpflicht auf die Männer aller Alter und Verhältnisse, um jeden politischen Flüchtling als Ausreisser in Anspruch nehmen zu können. Und gerade in den schlimmsten Fällen dürfte man wohl solchen Versuchen entgegensehen. Von einer höhern Nothwendigkeit der Ausnahme aber kann nicht die Rede sein, da die Erfahrung genügend zeigt, dass Staaten, welche die Kriegsdienstpflicht nicht auf eine harte Weise übertreiben, und welche den Soldaten gerecht und menschlich behandeln, keine ihre Vertheidigungskraft beeinträchtigende Fahnenflucht zu fürchten haben.

Dagegen ist allerdings die andere Ausnahme zu vertheidigen, nämlich die Unterlassung von Vorbeugungsmaassregeln gegen die Verletzung von Einkommensgesetzen fremder Staaten, namentlich also gegen Schleichhandel diesseitiger Unterthanen in das jenseitige Gebiet. Nicht etwa, weil

der Schleichhandel nicht unter den Begriff der Störung der Rechtsordnung fiele. Die Zollgesetze sind ein wesentliches Mittel zur Feststellung der Beitragpflicht der verschiedenen Gattungen von Unterthanen zu den Staatslasten; und überdiess hängt von ihrer Durchführung die Aufrechterhaltung manchfacher Rechte und Privilegien ab, welche jeder Staat vollkommen befugt ist, seinen Unterthanen zu verleihen. Auch nicht damit kann die Ausnahme gerechtfertigt werden, dass der diesseitige Staat bei der ganzen Maassregel kein Interesse habe. Abgesehen davon, dass diese Rücksicht bei der kosmopolitischen Auffassung überhaupt zurückgestellt wird, wäre diese Ansicht nicht einmal thatsächlich richtig. Theils ist nichts verkehrter, als die, freilich nicht eben seltene, Freude einer Regierung an der erfolgreichen Durchbrechung des Handelssystemes anderer Staaten. Die Vergeltung lässt in der Regel nicht lange auf sich warten, da die zu erfolgreichen Schleichhändlern Gebildeten keinerlei Anstand nehmen, ihre Künste auch gegen die eigenen Gesetze zu kehren; und überdiess von dem diesseits nicht beschützten Nachbarstaate nicht erwartet werden mag, dass er nun doch seiner Seits seine Unterthanen von Beeinträchtigung unserer Abgabengesetze abzuhalten suche. Theils aber bildet sich durch den Schleichhandel eine verwegene, arbeitsscheue, allmählig auch zu jeder andern Art von Gesetzesverletzung geneigte Bevölkerung aus, welche dem eigenen Staate lästig und gefährlich werden kann. Am wenigsten endlich darf die Vorhengung desshalb unterbleiben, weil etwa Vortheil aus dem Schleichhandel gezogen wird. Aus gleichem Grunde könnte Diebstahl, Betrug und Raubmord im fremden Gebiete begünstigt werden. — Wohl aber rechtfertigt sich die Aufstellung einer Ausnahme von dem Präventivsysteme in diesem besondern Falle dadurch, dass eine wirksame Vorkehrung nur durch solche Ueberwachungen und Beschränkungen des eigenen inneren Gewerbewesens und Handels, der sämmtlichen Verkehrsanstalten und Verbindungswege hergestellt werden könnte, dass sie den diesseitigen Unterthanen, und zwar allen ohne Unterschied, die empfindlichsten Hemmungen und Nachtheile bereiten müsste. Diess wäre nun aber unvernünftig, und somit unerlaubt; um so mehr, als dieser Schaden jeden Falles und in weitester Ausdehnung einträte, während die abzuwendende Gesetzesverletzung nur eine mögliche und vereinzelte wäre, überdiess der zunächst Betheiligte seiner Seits selbst Vorkehrungen treffen kann. Auch darf nicht vergessen werden, dass, wenn die Vorbeugungsmaassregeln unbedingte diesseitige Rechtspflicht wären, sie auch von solchen Staaten zu ihren Gunsten in Anspruch genommen werden könnten, welche durch übertriebene und selbstsüchtige Sperre- und Verbotsysteme dem allgemeinen menschlichen Verkehre unerlaubte Schwierigkeiten in den Weg legen, und gegen deren gemeinschädliche und verkehrte Maassregel in der That der Schleichhandel ein naturgemässes Vertheidigungsmittel ist. — Wenn es also allerdings

niemals dem Staate gestattet sein kann, den Schleichhandel seiner Unterthanen in einen fremden Staat positiv zu fördern: und wenn er vielmehr dem Rechte und sich selbst schuldig ist, denselben immer als eine unerlaubte Handlung zu betrachten und zu behandeln: so kann doch kein System von Vorbeugungsmaassregeln von ihm als Rechtspflicht verlangt werden, sondern es muss ihm überlassen bleiben, zu beurtheilen, ob und wie weit er unter den jeweil gegebenen Umständen die Ergreifung von Verhinderungseinrichtungen mit dem Wohle und Rechte seiner eigenen Unterthanen vereinbar findet.

Auf diese Weise ergiebt sich denn als eine Folge der Auffassung, nicht sowohl die folgerichtigste Durchführung eines obersten Grundsatzes als die Aufstellung der am sichersten zum allseitigen Besten führenden Normen anzustreben, in Kürze folgende Reihe von Sätzen: Der Staat erkennt im Allgemeinen die Verpflichtung an, zur Herstellung der Rechtsordnung auch ausserhalb seiner eigenen unmittelbaren Verhältnisse beizutragen, wenn ohne seine Mithülfe diese Ordnung nicht geschaffen werden könnte. Diese Mitwirkung kann, je nach dem Bedürfnisse, aus Vorbeugungsmaassregeln oder aus Strafen bestehen. Erstere sind sowohl bei solchen Rechtsverletzungen, welche fremde Staaten im Ganzen, als welche einzelne Angehörige derselben bedrohen, anzuwenden; nur bei Unternehmungen gegen fremde Zollgesetze behält sich der Staat freie Hand vor, je nach der Beschwerlichkeit und Schädlichkeit der an sich nöthigen Maassregeln. Die Strafen werden entweder durch die eigenen Gerichte des Staates und nach seinen Gesetzen zugefügt, oder durch Auslieferung des Verbrechers an den verletzten Staat möglich gemacht. Ersteres findet statt bei denjenigen Rechtsstörungen, welche von den Angehörigen des mitwirkenden Staates begangen worden sind. Ausgeliefert dagegen werden Angehörige des verletzten Staates und Solche, welche beiden Staaten fremd sind; beide jedoch nur dann, wenn sie der Verletzung von Rechten Einzelner beschuldigt sind, wogegen flüchtige politische Verbrecher, welche dem Staate ihres jetzigen Aufenthaltes fremd sind, von letzterem weder bestraft noch ausgeliefert werden. Ihre Duldung oder einfache Wegweisung ist lediglich Sache der Gesetzgebung und Politik des einzelnen um Aufenthalt angegangenen Staates; denn der Staat hat nur ein Recht, nicht aber eine Pflicht zur Aufnahme Fremder; die Geduldeten unterliegen jeden Falles den nöthigen Vorbeugungsmaassregeln gegen Wiederholung ihrer Unternehmungen.

Als ein wichtiger Anhang ist schliesslich noch die Frage über Gegenseitigkeit des Verfahrens zu erörtern.

Die im Vorstehenden dargelegten Grundsätze sowohl über Verhinderung und Bestrafung im Allgemeinen als über die Aufnahme Flüchtiger im Besonderen fliessen aus der Natur der Sache, d. h. aus der wesentlichen Aufgabe des Staates und aus überall gültigen Zweckmässigkeitsgründen. Jeder Staat ist daher nicht nur berechtigt, dieselben als Regeln seines eigenen Verhaltens

aufzustellen und zu befolgen; sondern er kann auch verständiger- und billigerweise an andere Staaten das Verlangen stellen, dass dieselben in ihrem Verhältnisse zu ihm das gleiche Verfahren einhalten. Leicht wird daher auch, bei der innern Richtigkeit der Sache, eine Gewohnheit oder gar ein förmlicher Vertrag auf dieser Grundlage zwischen bestimmten Staaten zu Stande gebracht werden können. — Allein es ist allerdings möglich, dass irgend eine fremde Regierung diese Ansicht von Recht und Pflicht nicht theilt, und ihrer abweichenden Auffassung im äussern Verkehre Folgen giebt; also entweder eine von uns geforderte Mitwirkung nicht leistet, oder eine diesseits nicht als zulässig erachtete weitergehende Hülfsforderung stellt. Es entsteht nun die Frage, welche Folgen ein solcher Widerspruch haben könne, beziehungsweise haben müsse?

Es unterliegt keinem Zweifel, dass eine Forderung oder Weigerung dieser Art sachlich so bedeutend oder so verletzend für klares Recht sein kann, dass sich selbst ein Krieg daraus entspinnt. Da jegliche Rechtsverletzung grundsätzlich zur Selbsthülfe führen mag; und da ferner jeder Staat über die Thatsache und die Schwere einer ihm zugefügten Rechtsverletzung selbst Richter ist: so lässt sich natürlich nicht im Allgemeinen sagen, welche Fälle gerade diese äussersten und bedenklichen Mittel rechtfertigen möchten. Allein man kann wohl zugeben, dass z. B. die ungehinderte Duldung von Freischaaren- oder Seeräuberzügen, oder ein Versuch, die Auslieferung eines eigenen Unterthanen des angegangenen Staates zu erzwingen, oder die Gewährung eines Asyles für alle Arten von gemeinen Verbrechern, den Streit bis zur Ergreifung der Waffen erhitzen könne. Mehr Sittlichkeits- und Klugheits-, denn Rechtsregeln sind es daher, wenn, einmal, gefordert wird, dass ein Fall von geringerer Bedeutung oder gar von zweifelhaftem Rechte nicht als Grund zu einem Kriege betrachtet werde; und wenn, zweitens, der Rath gegeben wird, Forderungen, welche nicht in dem oben auseinander gesetzten gemässigten Systeme ihre Rechtfertigung finden, überhaupt nicht zum Gegenstande eines ernstlichen Streites zu machen, weil man sonst leicht in die Gefahr kommt, sich selbst als ausserhalb des bestehenden Gesittigungs- und Verständigkeitskreises stehend zu erweisen, und durch eine ungewöhnliche Forderung den Widerspruch und die Abneigung aller anderen Staaten, selbst der zunächst nicht betheiligten, zu erwecken.

In der Regel ist übrigens natürlich von diesem äussersten Mittel zur Entscheidung einer Meinungsverschiedenheit über internationale Rechtshülfe keine Rede, sondern es handelt sich, wenn Vorstellungen und Unterhandlungen nicht zur Ausgleichung führen, nur von Retorsion, als Zwangsmaassregel und Herstellung der Gegenseitigkeit. Hier werfen sich denn aber zwei Fragen auf. Erstens, ist es erlaubt, gegenüber von einem Staate, welcher in seiner Beihülfe zum Rechtsschutze nicht so weit geht, als der diesseitige Staat

für recht hält und zu gehen bereit ist, auch einen Theil der sonst, d. h. anderen Staaten, gewährten Mitwirkung zu entziehen? Zum Beispiele also: dürfen gegenüber von einem Staate, welcher in seinem Gebiete keine Vorbeugungsmittel zur Bewahrung unseres Rechtes trifft, ebenfalls unerlaubte Unternehmungen unserer Angehörigen ungehindert zugelassen werden? oder, würden einem Staate, welcher uns die Auslieferung flüchtiger gemeiner Verbrecher verweigert, seine Unterthanen gleicher Art ebenfalls vorenthalten? Zweitens, kann verlangt werden, dass gegenüber von einem Staate, welcher eine ausgedehntere Beihülfe leistet, als wir nach unserem Systeme für gerechtfertigt erachten, ebenfalls erweiterte Grundsätze befolgt werden? Zum Beispiele: sollen einem Staate, welcher seiner Seits politische Flüchtlinge ausliefert, ausnahmsweise seine Unterthanen, welche wegen politischer Vergehen zu uns geflüchtet sind, auch ausgeliefert werden? — Beide Fragen sind aber sowohl vom Standpunkte des Rechtes, als der Staatsklugheit zu beantworten.

Es ist nicht in Abrede zu ziehen, dass die erste Frage sowohl von der rechtlichen als von der politischen Seite zweifelhaft ist. — Stellt man sich nämlich, in jener Beziehung, auf den Boden des Völkerrechtes, so unterliegt die Berechtigung zur Retorsion gar keinem Zweifel. Es steht nach Lehre und Gewohnheit der europäischen Völker gleichmässig fest, dass ein Staat, welchem eine gerechte Forderung versagt wird, gegenüber von dem Verletzenden das gleiche Verfahren einhalten darf. Anders nun aber, wenn man die Rechtsaufgabe der Staaten an sich, somit den eigentlichen Kern der Sache ins Auge fasst. Hier nämlich muss man sich erinnern, dass die Mitwirkung zur Rechtsordnung in fremden Staaten nicht diesen zu Liebe, noch weniger als Vergeltung eines von ihnen erwiesenen Dienstes oder als Folge einer Verabredung anerkannt wird; sondern weil der Staat die Pflicht dazu an und für sich, d. h. in dem Menschheitszwecke, begründet erachtet. Desshalb hängt denn auch die Erfüllung der verschiedenen Auflagen nicht von der mehr oder weniger löblichen Handlungsweise Anderer ab; sondern es muss eine etwaige Unterlassung ihrer Rechtspflicht durch anderweitige, an sich unantastbare Mittel erzwungen werden. — Vom Zweckmässigkeitsstandpunkte aber erscheint einer Seits eine Retorsion allerdings als ein natürliches und wirksames Mittel zur Nöthigung des Gegners; und zu gleicher Zeit ist man geneigt, sie auch für nothwendig zur Wahrung der Ehre zu betrachten. Auf der andern Seite verliert man durch das Eingehen auf Ausnahmsmaassregeln die sichere und abgeschlossene Haltung, welche am leichtesten über Zweifel und Schwierigkeiten weghilft, und namentlich auch die einfachste und am wenigsten verletzende Vertheidigung gegen zu weit gehende Forderungen anderer Staaten abgiebt. Wenn einmal aus Nutzensgründen abgewichen wird vom Grundsatze, so ist das Ende von Forderungen

und Nachgiebigkeiten nicht abzusehen. Als höchste Wahrung der Ehre aber mag es angesehen werden, wenn sich der Staat unter keinen Umständen, selbst durch eine Verletzung nicht, von der Handhabung des als Recht und Pflicht Erkannten abdrängen lässt. — Erwägt man nun, dass das Völkerrecht zwar eine Befugniss, dagegen die Förderung der Rechtsordnung eine Verpflichtung giebt; ferner, dass die Festhaltung des Systemes eine höhere, weil eine weitersehende, Klugheit ist, auch ein edleres Ehrgefühl verräth: so muss man wohl zu dem Schlusse kommen, dass die ausnahmlose Festhaltung sämmtlicher Grundsätze über Rechtsförderung auch gegenüber von solchen Staaten, welche dieselben gegen uns nicht vollständig einhalten, die richtige Handlungsweise sowohl aus Gründen des Rechts als der Staatskunst ist. Dass damit übrigens die Benützung jedes an sich erlaubten sonstigen Mittels zur Gewinnung oder zur Nöthigung des Gegners vereinbar ist, versteht sich von selbst. Es soll nicht feige Friedensliebe um jeden Preis und marklose Geduld empfohlen werden; sondern vielmehr das richtige Verfahren nach verständiger Erwägung von Pflicht und Vortheil.

Geringerem Zweifel unterliegt die Beantwortung der Frage: was Recht und Klugheit gebieten, wenn ein anderer Staat in seiner Beihülfe zur Rechtsordnung weiter geht, als wir; er aber Gleiches von uns verlangt? Geht man hier nämlich davon aus, dass das gemässigte System Alles leistet, was nach Recht und Zweckmässigkeit verlangt werden kann: so ist klar, dass Niemand befugt ist, weiter gehende Forderungen zu stellen. Von einem Rechte dritter Staaten, uns ihre Auffassung aufzunöthigen, kann somit keine Rede sein. Sie mögen ihr Ansinnen stellen; allein wir sind rechtlich nicht verpflichtet, demselben uns zu fügen. Namentlich kann von einer völkerrechtlichen Verpflichtung, weiter zu gehen, gar nicht die Rede sein, da die Uebung vieler und sehr bedeutender Staaten nicht einmal ganz einräumt, was das genannte System verlangt. — Was nun aber die Klugheitsrücksichten betrifft, so mag es sich immerhin begeben, dass unserer Weigerung missliebige Maassregeln von der andern Seite folgen. Hier tritt denn nun aber die Alternative ein, dass entweder der fremde Staat uns, im Wege der Retorsion, gerade so behandelt, wie wir uns gegen ihn verhalten; oder dass er anderweitige und mittelbare Nöthigungsmittel anzuwenden versucht, z. B. Verweigerung von Vortheilen, welche er uns sonst bewilligt hätte, Bestürmung mit Vorstellungen u. s. w. In dem ersten Falle erdulden wir offenbar gar kein Uebel, indem dann eben zwischen beiden Staaten der Zustand hergestellt ist, welcher uns von Anfang an als der richtige erschien. Es werden z. B. von beiden Seiten politische Flüchtlinge nicht ausgeliefert. Dass dieser Zustand keinen Grund abgeben kann, abzuweichen von unseren Grundsätzen, versteht sich von selbst. Im andern Falle mögen wir allerdings mehr oder weniger empfindlich leiden; und zwar ist natürlich nicht im Allgemeinen zu sagen, wie

weit diess gehen kann. Dennoch scheint auch hier kein Zweifel über das Festhalten an dem richtigen Systeme bestehen zu können. Wenn in einer so wichtigen Frage, wie das Verhalten zur Weltrechtsordnung ist, ein Staat gegen seine Auffassung von Pflicht und Recht fremdem Ansinnen nachgibt so ist seine Selbstständigkeit verloren, damit aber auch jeder unberechtigten und schädlichen Forderung fremden Uebermuthes Thür und Thor geöffnet. Hier gilt es also, (wenn irgend die Macht zur Wahrung der Gleichberechtigung und Unabhängigkeit vorhanden ist,) tapfer Stand zu halten. Welche bessere Stellung kann er aber haben, als die Vertheidigung einer Handlungsweise, welche sich einfach auf die Vorschriften der Vernunft gründet, und für welche überdiess das Mitgefühl der gesittigten Völker und der Mehrzahl der Regierungen spricht? Und nicht erst der Bemerkung bedarf es, dass unsere Pflicht, der eigenen Ueberzeugung zu folgen, nicht im Mindesten geändert wird durch das Anerbieten des fremden Staates, das an uns Verlangte auch seiner Seits zu vollziehen. Wenn Recht und Sittengesetz uns die Begehung einer bestimmten Handlung überhaupt untersagen, kann dieselbe durch die vertragsmässige Verpflichtung eines Andern, sie ebenfalls auszuüben, nicht zu einer erlaubten werden [1]).

Das Ergebniss ist somit, dass der Staat sich durch die Nichtzustimmung fremder Staaten zu dem mittlern Systeme weder seiner Seits zu Retorsionen treiben, noch aber zur Einstimmung in fremde Forderungen durch Nöthigungs-Maassregeln oder Vertragsanerbieten bewegen lassen, sondern vielmehr unwandelbar die richtigen Grundsätze befolgen soll, gleichgültig, ob sie Erwiederung finden oder nicht, ob er Nachtheile zu befahren hat oder nicht.

4.

Kritik und Vorschläge.

Es bleibt nun noch übrig, die im Vorstehenden entwickelten Anschauungen, namentlich aber die als die Lösung des Problems schliesslich aufgestellte mittlere Theorie, zusammenzuhalten theils mit den bemerkenswerthesten Meinungen Anderer, theils mit den wichtigsten Bestimmungen des positiven Rechtes, wie es in Gesetzbüchern und Verträgen festgestellt ist.

---

1) Hieraus ergiebt sich denn auch, im Vorbeigeben gesagt, wie vollkommen grundsatzlos die bis in die neueste Zeit von Völkerrechtslehrern aufgestellte Ansicht ist, dass zwar keine unbedingte Rechtspflicht zur Auslieferung flüchtiger Verbrecher für den Staat bestehe, wohl aber im Wege des Vertrages eine solche Verbindlichkeit übernommen werden könne. (S. oben, S. 578.) Wenn der Staat keine Pflicht hat, eine gewisse Bestrafung zu bewirken, so hat er auch kein Recht dazu; denn nur in so ferne seine Rechtsaufgabe es gebieterisch verlangt, kann er zur Zufügung von Uebel und Leiden befugt sein. Eine Zufügung, welche rechtlich und sittlich auch unterlassen werden kann, ist eine Grausamkeit, aber kein Rechtsact. Durch das Versprechen eines Dritten, in ähnlichen Fällen gleich unerlaubt zu handeln, wird aber sicherlich eine Befugniss diesseits nicht begründet, sondern nur doppeltes Unrecht geschaffen.

In Betreff des Ersteren wird es genügen, wenn die neuesten und dem Gegenstande besonders gewidmeten Schriften ins Auge gefasst werden; nehmen sie doch naturgemäss von ihren Vorgängern das Haltbarste auf. Auch versteht sich von selbst, dass hier nur die leitenden Grundsätze besprochen werden können. Zu zeigen aber wird sein, dass sie der Wahrheit nicht näher gekommen sind, vielmehr die diesseitigen Sätze den Vorzug verdienen. Hinsichtlich des positiven Rechtes aber besteht die Aufgabe nicht blos darin, die wichtigsten Abweichungen desselben von der Lehre aufzuzeigen, sondern es sind auch Verbesserungsvorschläge zu machen. In beiden aber wird man hoffentlich keine Anmaassung erblicken. Eine solche vergleichende Kritik ist nur eine erlaubte Vertheidigung gegen mögliche, vielleicht bereits gemachte [1]), Einwendungen und zu gleicher Zeit die beste eigene Probe über die Haltbarkeit des Vorgetragenen.

a) Beurtheilung der wissenschaftlichen Aufstellungen.

Die neueren Schriften über den räumlichen Umfang der Strafrechtspflege zerfallen in zwei Klassen: in solche, welche im Wesentlichen, wenn auch schon vielleicht mit untergeordneten Abweichungen, einverstanden sind mit der im Vorstehenden vorgetragenen Lehre; und in Entwickelungen abweichender Theorieen.

In jener ersten Klasse stehen die Schriften von Witte, Bulmerincq, Villefort und Dollmann [2]). Eine nähere Besprechung derselben erscheint als überflüssig, eben weil sie nichts Abweichendes enthalten. Es sei daher nur bemerkt, dass von denselben bloss Witte eine in alle Einzelheiten eingehende Erörterung beabsichtigt, während Bulmerincq, (der sich eine Geschichte des Asylrechtes zur Hauptaufgabe gesetzt hat) und Dollmann die dogmatische Lehre in gedrängter Kürze darstellen, Villefort aber nur die Bestrafung der im Auslande gegen das diesseitige Recht begangenen Handlungen untersucht. Bei Bulmerincq ist die feste Ergreifung des die Frage beherrschenden Grundsatzes, bei Villefort die klare und reinliche Darstellung alles Lobes werth; grössere Bestimmtheit und schärfere Hervorhebung der entscheidenden Grundsätze wäre bei den beiden Andern wünschenswerth.

Die abweichenden Ansichten aber zerfallen in drei Abtheilungen. In der ersten steht Sir Cornewall Lewis, welcher das reine Territorialprincip vertheidigt; in der zweiten sind Provó Kluit und Marquardsen, welche

1) Da die gegenwärtige Abhandlung hier schon in einer zweiten Bearbeitung erscheint, so ist es möglich nicht blos solche Einwendungen zu berücksichtigen, welche gemacht werden könnten, d. h. welche sich aus dem abweichenden Standpuncte früherer Schriftsteller über den Gegenstand ergeben, sondern auch solche, welche in der That gegen meine Ansicht vorgebracht worden sind.

2) Das Nähere über diese, so wie die weiteren in diesem Abschnitte besprochenen Schriften s. oben, S. 639, Anmerk. 1.

eine sittliche aber keine vollkommene Rechtspflicht zur Rechtsunterstützung unter den Staaten anerkennen; in der dritten Berner und Arnold, welche die Aufstellung von mehreren gleich maassgebenden Grundsätzen zur Regelung der Frage nothwendig erachten.

Am schwächsten ist das Territorialprincip vertreten. Diess kann kaum Wunder nehmen, nachdem schon früher so Gewichtiges gegen diese Auffassung vorgebracht war und namentlich auch Köstlin in seinen beiden jüngsten Schriften über Strafrecht, zwar mit gewohntem Scharfsinne, allein ohne gewohntes Glück den Versuch einer Vertheidigung gemacht hatte. Den Meisten war also wohl klar, dass auf diesem Wege die Lösung der Aufgabe nicht zu erreichen sei. Und auch in Beziehung auf die vorliegende Arbeit ist es nur Gerechtigkeit, zu bemerken, dass es Sir C. Lewis nicht sowohl um eine wissenschaftliche Bearbeitung, als um die Erreichung eines praktischen Zweckes zu thun ist. Schon länger hatten englische Staatsmänner eingesehen, dass der Zustand der vaterländischen Gesetzgebung und des Gerichtsgebrauches in Betreff des internationalen Strafrechtes Vieles zu wünschen übrig lasse; namentlich hatte die verunglückte Anklage gegen Bernard, einem Mitschuldigen Orsini's, sogar gefährliche Verlegenheiten bereitet. Die Absicht des Verfassers ist es nun, nachzuweisen, dass diesem üblen Zustande durch eine Verbesserung der Gesetzgebung abgeholfen werden müsse; und er stellt sich zu dem Ende mitten in das positive englische Recht hinein, um auf dessen Grundlage weiter zu bauen. Dabei legt er, wahrscheinlich um die gerade in diesem Punkte sehr empfindliche öffentliche Meinung nicht aufzuregen, noch nicht einmal bestimmt formulirte Anträge vor, sondern bringt nur vorläufig eine genaue Feststellung des gegenwärtigen Standes der Rechtsübung in Vorschlag.

Unläugbar wird dieser Zweck mit Geschicklichkeit und Sachkenntniss verfolgt. Die einzelnen zerfahrenen Sätze des englischen Rechtes sind unter Kategorieen gebracht und nach Thunlichkeit erläutert; die Lücken klar angegeben; auch zeigt der Verfasser eine vollständige Bekanntschaft mit dem wissenschaftlichen Stande der Frage, namentlich mit der neuesten festländischen Literatur. Dennoch darf wohl ohne Unbescheidenheit bezweifelt werden, ob der von dem berühmten Staatsmanne eingeschlagene Weg praktisch der richtige war; und entschieden muss geläugnet werden, dass ihm die Rechtfertigung des Territorialprincipes, deren er zum Verständnisse des englischen Rechtes bedurfte, wissenschaftlich gelungen ist.

Was nämlich zunächst die Bearbeitung der öffentlichen Meinung betrifft, so ist es mehr als zweifelhaft, ob durch einen solchen beschränkten Angriff auf die bestehenden Unfertigkeiten ein grosser Eindruck gemacht werden kann. Es ist nun einmal eine Principienfrage, von welcher es sich hier handelt; sie kann also auch nur durch Aufsuchung des richtigen

Principes genügend gelöst werden. Durch einen blossen Versuch, dem Gestrüppe von vereinzelten Sätzen und folgewidrigen wie folgelosen Ausnahmen eine neue Bestimmung einzureihen, wird die Unklarheit nur vermehrt: es bleibt im Ganzen bei der falschen Richtung; und nichts ist überdiess möglicher, als dass die Ausfüllung der einzelnen zunächst fühlbaren Lücke auf eben so grossen Widerstand stösst, als ihn eine vollständige theoretisch richtige Anfechtung des ganzen Zustandes gefunden haben würde. Uns wenigstens will bedünken, dass es nicht nur die würdigste Aufgabe an sich, sondern auch das mit der Zeit wirksamste Verfahren gewesen wäre, wenn der Verfasser versucht hätte, England die Ueberzeugung beizubringen, dass es in dem fraglichen Theile des internationalen Rechtes hinter den übrigen gesittigten Völkern zurückstehe, Anderen zum vielfachen Verdrusse, aber auch sich selbst sowohl zur Unehre als zu mannchfachem Schaden. Möglich, dass die grosse Menge, wir meinen namentlich auch der Rechtsgelehrten, sich anfänglich mit grossem Lärmen gegen solche Ketzerei erklärt hätte; allein warum sollte nicht der Wahrheit schliesslich doch der Sieg bleiben?

Es mag jedoch diess dahingestellt bleiben; allein sicher ist jedenfalls, dass es dem Verfasser nicht gelungen ist, die theoretische Richtigkeit des Territorialprincipes zu erweisen. Die von ihm vertretene Ansicht ist nämlich in Kurzem folgende: Jeder Staat habe innerhalb seiner Grenzen die ausschliessende Befugniss, die Rechtsordnung herzustellen; über sein Gebiet hinaus erstrecke sich dagegen weder Macht noch Befugniss. Der immer steigende Verkehr unter den Menschen nöthige jedoch zu einer «gewissen» Anerkennung auch fremder Rechte, somit zu einer Abweichung von der Strenge des Grundsatzes. Für das Privatrecht sei bereits gesorgt (?); im Strafrechte dagegen werde noch heftig gestritten. Hier sei denn vor Allem der Gedanke einer allgemeinen Weltrechtsordnung zu verwerfen, schon wegen der grossen Verschiedenheit der Rechtsbegriffe bei den verschiedenen Völkern und ihrer Verfassungseinrichtungen. Wenn vielmehr die comitas nationum und die Rücksicht auf die Bewahrung friedlicher Verhältnisse zu anderen Staaten es wünschenswerth mache, dass deren Rechte gegen Angriffe geschützt werden, welche im diesseitigen Staate gegen sie unternommen werden; und wenn auch der einheimische Staat in gewissem Maasse gegen Verletzungen seiner Rechtsordnung im Auslande geschützt werden müsse: so sei doch immer die rein örtliche Natur des Strafrechtes als Grundsatz beizubehalten und nur durch Ausnahmsgesetze das Nöthige vorzusehen. Hierbei sei namentlich wohl zu bedenken, dass, wenn ein Verbrechen von einem itzt unter der Botmässigkeit des diesseitigen Staates Befindlichen im Auslande begangen worden sei, nicht die eigene Bestrafung, sondern eine Auslieferung von dem verletzten Staat als das richtige Mittel erscheine, selbst falls der Angeklagte ein diesseitiger Unterthan wäre,

indem nur am Orte der begangenen Handlung sich Schuld oder Unschuld richtig beweisen lasse. Mit diesen Ausnahmen sei übrigens ein allgemeines Asylrecht sehr wohl vereinbar, in politischen Dingen sogar Gebot der Menschlichkeit. — Im Wesentlichen sei diess denn auch der Stand der englischen Gesetzgebung, welche jedoch in einzelnen Theilen an Lücken und Unklarheiten leide.

Gegen diese Auffassung ist nun im Ganzen und im Einzelnen gar Manches einzuwenden.

Vor Allem ist es offenbar ein Missverständniss, wenn Sir C. Lewis die Möglichkeit einer Weltrechtsordnung aus dem Grunde läugnet, weil die Rechtsbegriffe und die Rechtseinrichtungen der Völker allzu verschieden seien. Dass in jedem Lande die Rechtsgesetzgebung nach den besonderen Bedürfnissen abgefasst, und dass die bestehende von den verfassungsmässigen Behörden gehandhabt werden muss, versteht sich ganz von selbst. Allein die verlangte Weltrechtsordnung besteht ja gar nicht in einer Gleichförmigkeit der Gesetze aller Länder, sondern lediglich in der Anerkenntniss des Grundsatzes, dass die Absonderung des Menschengeschlechtes in verschiedene Staaten und die Verfolgung eigener nächster Aufgaben kein Grund zu einem Rechtsmangel sein dürfe, sondern sich vielmehr die Staaten zur Herstellung eines verletzten Rechtes gegenseitig zu unterstützen haben, wo die Befugnisse des Einen territorial nicht ausreichen, dagegen der Andere zur Bewirkung einer Herstellung im Stande sei. Hier kann denn die Verschiedenheit der Verfassungen und der Rechtsgesetze kein Hinderniss sein, weil natürlich nicht nur die Form der Hülfeleistung nach den bestehenden Gesetzen und Einrichtungen eines jeden Landes zu geschehen hätte, sondern auch niemals ein Staat genöthigt wäre, Strafmaassregeln zu unterstützen, oder gar selbst auszuführen, wo nach seinen Rechtsanschauungen gar kein Verbrechen begangen wurde. Ueberhaupt ist, in der vorstehenden mittleren Lehre, weitläufig erörtert, dass sich mit dem Systeme der gegenseitigen Hülfe gar wohl auch Ausnahmen vertragen, welche den Staat von der Gefahr befreien, der Leidenschaft anstatt der Gerechtigkeit dienen zu müssen.

Allein auch abgesehen von dieser misslungenen Widerlegung einer entgegenstehenden Ansicht ist es dem britischen Staatsmanne nicht gelungen, das Territorialprincip positiv zu rechtfertigen. Auch bei ihm unterläuft die Begriffsverwechslung, dass der, an sich ganz richtige und von keiner Seite bestrittene, Satz: jeder Staat habe ausschliesslich in seinem Gebiete für die Rechtsordnung zu sorgen, nicht bloss (ebenfalls richtig) so verstanden wird, der Staat sei weder berechtigt, innerhalb fremden Gebietes eine Justizhandlung vorzunehmen, noch auch befugt, dem fremden Staate die Mittel zu dessen Rechtsordnung vorzuschreiben; sondern dass er auch so ausgelegt wird: 1) der Staat sei nicht ermächtigt, eine in seinem Gebiete gegen einen fremden Staat

begangene Handlung zu bestrafen; und 2) es stehe ihm nicht zu, einen unter seiner Botmässigkeit Stehenden wegen einer im Auslande begangenen, noch unbestraften Handlung, zur Strafe zu bringen. Diese beiden letzten Sätze sind nun aber nichts weniger als in dem Principe der Souveränität jedes Staates in seinem Gebiete enthalten, und keineswegs gleichbedeutend mit den richtigen Folgesätzen aus diesem Principe, sondern vielmehr an sich unrichtig. Was den ersten derselben betrifft, so hat der Staat vielmehr die Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass überhaupt unter seiner Botmässigkeit keinerlei Recht verletzt werde, wer immer der Berechtigte sei. Eine Bestrafung der gegen fremdes Recht im Inlande begangenen Verbrechen ist somit nicht nur nicht untersagt, sondern selbst geboten. Hinsichtlich des anderen Satzes ist es aber ganz unzweifelhaft Rechtens, dass jeder im diesseitigen Gebiete Befindliche auch unseren Gerichten untergeordnet ist. Wenn nun also der fremde verletzte Staat keine Strafgewalt über unseren bleibenden oder vorübergehenden Unterthan hat, es dagegen in Folge der Pflicht zu internationaler Gemeinschaft Verbindlichkeit des diesseitigen Staates ist, im Nothfalle zur Wahrung auch fremden Rechtes mitzuwirken: so ist die Zuständigkeit über Verbrecher und Handlung unläugbar. — Einen weiteren Grund zur Vertheidigung des Territorialprincipes hat aber Sir C. Lewis nicht beigebracht; und es kann ihm somit die theoretische Stütze für die Beibehaltung des englischen Rechtes nicht zugegeben werden. Am wenigsten, um diess noch gelegentlich zu bemerken, desshalb, weil etwa die Unrichtigkeit des Grundsatzes der Personalität gezeigt werden konnte. Diess ist Sir C. Lewis allerdings in schlagender Weise gelungen; allein es besteht ja nicht die Alternative, dass entweder das eine oder das andere Princip richtig sein muss; vielmehr können beide unrichtig und die Angelegenheit nach einem dritten Grundsatze zu ordnen sein.

Schon der Umstand hätte den Verfasser von der Unhaltbarkeit seiner Grundlage überzeugen können, dass er selbst zugeben musste, das praktische Bedürfniss erfordere Ausnahmen nach verschiedenen Seiten hin, und dass selbst der ganze Zweck seiner Schrift ist, eine noch weitere zu verlangen. Er will diess freilich auf die comitas nationum gründen; allein bedarf es erst der Bemerkung, dass Billigkeit und Freundlichkeit zwar wohl Grund zur Nichtausübung eines unbezweifelten Rechtes sein können, nicht aber zur Ausübung eines nicht bestehenden Rechtes? Wenn der Staat eine gewisse Zuständigkeit an sich nicht hat, so kann er sie unmöglich aus Höflichkeit ausüben; und es ist keine billige Rücksicht gegen einen Nachbar, sondern ein klarer Justizmord, wenn er auf Verlangen desselben einen Menschen straft, welcher seinen Gesetzen rechtlich nicht unterworfen ist. — Ueberdiess beweist das Beispiel von England selbst am besten, wie durch willkührlich gemachte Ausnahmen dem Bedürfnisse keineswegs auch nur praktisch

abgholfen wird. Eine Bewilligung in einem Falle und eine Verweigerung in einem ganz analogen anderen Falle stellt so wenig ein friedliches Verhältniss her, dass vielmehr gerade die Beschwerden um so bitterer werden. Nichts kann unzweifelhafter sein, als dass nicht durch Feststellung von einzelnen Bestimmungen und darauf folgende Ausnahmen, oder auch durch analoge Ausdehnungen von vereinzelten Sätzen geholfen werden kann, sondern nur durch einen allgemeinen Grundsatz, der denn freilich ein richtiger, d. h. dem Rechtsbegriffe entsprechender, sein muss. Aus jenem Verfahren kann nur Verwirrung und Verlegenheit für alle Betheiligten, namentlich für die Gerichte, entstehen; es bildet sich kein allgemeines Rechtsbewusstsein hinsichtlich der Frage, so dass gelegentlich die öffentliche Meinung ganz falsche Wege einschlägt; die Regierung kann in jedem Augenblicke wegen einer ihr ganz fremden und ihr sonst vielleicht durchaus verhassten Handlung in die grössten Schwierigkeiten mit einem fremden Staate verwickelt werden. Gewiss lauter sichere Zeichen, dass man sich auf einen falschen Boden gestellt hat.

Unter diesen Umständen ist es denn wohl überflüssig, auch noch über einzelne untergeordnete Punkte mit Sir Cornewall Lewis zu rechten; dieselben können doch in der Hauptsache nichts bessern. Wenn es ihm z. B. auch gelungen sein sollte, genügende Gründe für die Fälle ausfindig zu machen, in welchen auch England, trotz des Territorialprincipes, im Auslande begangene Verbrechen bestraft (zum Theil mit Anwendung höchst wunderbarer Rechtsfictionen); so ist diess für uns ganz gleichgültig, die wir überhaupt das Princip läugnen, und der Ansicht sind, dass die im Auslande von Inländern begangenen Verbrechen sämmtlich bestraft werden sollten. Ferner ist es eine Sache ganz für sich, ob die mit muthiger Folgerichtigkeit von dem Verfasser verlangte Auslieferung eigener Unterthanen sich rechtfertigen lässt oder nicht. Auf das Princip hat die Entscheidung dieser Frage keinen Einfluss. Eine Auslieferung ist eine bestimmte Form der Rechtshülfe, und es ist klar, dass nur da, wo überhaupt ein Recht zu einer Bestrafung ist, eine Auslieferung stattfinden kann; sie dann aber auch zu erfolgen hat, wenn sie das richtigere Mittel zum Zwecke, nämlich zur wirklichen Wiederherstellung des gekränkten Rechtes, ist, und keine anderweitigen überwiegenden Bedenken entgegenstehen. Die Gründe, warum eigene Unterthanen in der Regel nicht ausgeliefert, sondern lieber selbst bestraft werden, sind somit nur Zweckmässigkeitserwägungen.

Wir glauben nach allem diesem nicht von vorgefasster Ansicht irre geführt zu sein, wenn wir behaupten, dass das Territorialsystem durch diesen neuesten Versuch zu seiner Vertheidigung wenig gewonnen, das Princip der internationalen Rechtshilfe keine Schädigung erlitten habe. Was aber selbst einem Manne, wie Sir Cornewall Lewis, nicht geglückt ist, darf wohl überhaupt als unmöglich angesehen werden.

Von den beiden Schriftstellern, welche eine Beihülfe zur Rechtsordnung anderer Staaten nicht als Rechtsverbindlichkeit, sondern nur als sittliche Aufgabe anerkennen und die Vollziehung je von der Erwägung der Umstände abhängig machen wollen, ist ohne Zweifel Provó Kluit der juristisch schwächere. — Derselbe geht von dem Grundsatze aus, es bestehe keine rechtliche Verpflichtung zur Auslieferung, weil jeder Staat in sein Gebiet zulassen könne wen er wolle, und weil er nicht versprochen habe, das Recht anderer Staaten zu schützen. Dagegen sei die Ueberlassung eines Verbrechers zur Bestrafung auch kein natürliches Unrecht, sondern es hänge von dem Ermessen der Regierung ab, ob sie dem fremden Staate helfen wolle oder nicht. Im Bejahungsfalle können selbst eigene Unterthanen ausgeliefert werden, wenn man einer gerechten Behandlung derselben sicher sei. So bilde sich denn aus sittlichen und aus Zweckmässigkeitsgründen folgendes System: Nicht auszuliefern seien eigene Unterthanen und die Angehörigen dritter Staaten; dagegen mögen die Angehörigen des requirirenden Staates ihm zugesendet werden, theils wenn sie in dessen Gebiet sich verfehlt haben, theils wenn sie diesseits nicht bestraft werden können. Jeden Falles jedoch nur wegen gemeiner und schwerer Verbrechen.

Es ist wohl nicht nöthig, erst zu zeigen, auf wie schwachen Füssen diese Anschauung und Ausführung steht, wie schlotterig die ganze Beweisführung ist. — Die rechtliche Begründung ist weder zur Vertheidigung des eigenen Satzes noch zur Widerlegung anderer Meinungen von irgend einer Bedeutung. Einmal nämlich wird die Nichtverpflichtung zur Auslieferung darauf gestützt, dass der Staat über die Zulassung Fremder in sein Gebiet nach eigenem Gutbefinden entscheide. Diess unterliegt nun nicht dem mindesten Zweifel; allein es heisst doch nur so viel, dass er Solchen den Aufenthalt verweigern könne, welche ihm nicht zusagen, und keineswegs ist damit gleichbedeutend, dass er ein Recht habe, Diejenigen der strafenden Gerechtigkeit zu entziehen, welche er seiner Zeit nicht abwies. Regelmässige Aufnahme und ausnahmsweise Auslieferung können gar wohl neben einander bestehen, wenn der Staat überhaupt die Verpflichtung hat, die Rechtsordnung Anderer im Nothfalle zu unterstützen. Dass aber eine solche Verpflichtung rechtlich nicht zu begründen sei, hat der Verfasser gar nicht unternommen zu beweisen. Und was gar den zweiten Grund einer Nichtverpflichtung zur Auslieferung betrifft, nämlich den Mangel eines ausdrücklichen Versprechens, so ist es ganz überflüssig erst zu bemerken, dass es doch wahrlich auch rechtliche Verpflichtungen gibt, welche nicht auf einem Versprechen beruhen, sondern aus dem Wesen der Verhältnisse selbst entstehen. Gerade eine solche natürliche Verpflichtung wird aber in Beziehung auf internationale Beihülfe zur Rechtsordnung behauptet. Mit Einem Worte, der Verfasser begreift den rechtlichen Kern der Frage gar nicht. — Der von ihm aber angestellte Versuch,

aus angeblich sittlichen und politischen Gründen die Fälle einer eingeräumten oder zu verweigernden Auslieferung festzustellen, beruht lediglich auf subjectiven Gefühlen, und erträgt daher eine nähere Prüfung gar nicht. Jeder mag nach Belieben auf solcher Grundlage so oder anch anders meinen. — Somit war es vielleicht ein Verdienst des Verfassers, die Auslieferungsfrage, und damit natürlich das ganze Princip, nach längerer Vernachlässigung ausführlich besprochen zu haben; auch ist die Arbeit in Aufzählung der positiven Rechtsbestimmnngen verschiedener Länder fleissig und zuverlässig; aber eine Lösung der Aufgabe ist sie nicht.

Weit schärfer und mit völlig richtigem Verständnisse der Frage verfährt Marquardsen. Er nimmt praktisch den englischen Standpunkt ein, sucht jedoch denselben eine bessere wissenschaftliche Begründung zu geben, als er im eigenen Lande zu erhalten pflegt, und diess führt ihn denn zu einer eigenen theoretischen Aufstellung. Da er seine Theorie in zwei getrennten Abhandlungen dargelegt hat, so ist auch jede derselben abgesondert ins Auge zu fassen.

In der Darstellung des Asylrechtes geht er von der völkerrechtlichen Souveränität der Staaten und von der Territorialität des Rechtes aus, und leitet daraus die Abschliessung der Rechtsordnung eines jeden Staates mit dessen Gebiet her, sowie die Unzulässigkeit fremder Rechtshandlungen innerhalb der diesseitigen Grenzen. Allerdings sei es eine sittliche Pflicht des Staates, fremde Staaten in ihren Bemühungen um die Aufrechterhaltung ihrer Rechtsordnung zu unterstützen; allein eine rechtliche Forderung daranf stehe ihnen nicht zu, vielmehr sei es die Sache der freien Entschliessung, darüber zn entscheiden, wie weit man über die eigene unmittelbare Rechtsaufgabe hinausgehen wolle, und es habe sich hierbei jeder Staat durch seine Individualität bestimmen zu lassen. Eine Weltrechtsordnung bestehe nicht, sondern nur eine Staatenwelt, in welcher jeder Staat nach seiner Individualität bestehe nnd lebe. So sei denn namentlich die Verhütung der Beeinträchtigung fremder Staaten durch eigene Unterthanen nur eine sittliche Pflicht, und jedenfalls könne der fremde Staat keine weitergehenden Maassregeln zu seinem Schutze verlangen, als der Staat für sich selbst für nothwendig erachte.

In der Abhandlung über die Auslieferung geht der Verfasser davon aus, dass von alten Zeiten her zwei Grundsätze als maassgebend betrachtet worden seien: förmliche Rechtsverpflichtung zur Auslieferung in Folge ausdrücklicher Verträge; blosse rechtliche Möglichkeit, ohne solche Verträge, also bei freiem sittlichen Willen. Da nun das letztere ungenügend nnd unsicher sei, so müsse allerdings die Abschliessung von Verträgen angerathen werden und das Auslieferungsrecht sei nichts anderes, als das Recht der Auslieferungsverträge.

Es soll nicht in Abrede gezogen werden, dass Marquardsen seine Ansicht mit Scharfsinn entwickelt und sie auch in manchen (im Obigen nicht näher angegebenen) Einzelheiten folgerichtig festhält; allein das Ganze leidet an einem doppelten Grundirrthume. — Einmal tritt auch hier wieder die wunderliche Ansicht entgegen, dass die ausschliessende Souveränität des Staates in seinem Innern neben der Hülfe zur Aufrechterhaltung fremder Rechtsordnung nicht bestehen könne. Es ist nun aber wohl nicht nothwendig, noch einmal nachzuweisen, dass jenes Recht und diese Pflicht sehr wohl neben einander bestehen können, ja dass sie sogar nur Folgerungen aus einer und derselben Aufgabe, nämlich der Ermöglichung vernünftigen menschlichen Zusammenlebens, sind. — Zweitens aber ist die versuchte Unterscheidung zwischen bloss sittlicher Pflicht zur Rechtshülfe und einer förmlichen Verbindlichkeit zu solcher entschieden zu verwerfen; oder vielmehr ist zu behaupten, dass die fragliche Verpflichtung aus dem Gebiete der Sittenlehre heraustrete und förmliche Rechtsverpflichtung werde. Die Aufgabe des Staates, für Aufrechterhaltung der Rechtsordnung zu sorgen, ist allerdings in so ferne zuletzt im Sittengesetze begründet, als das Bestehen einer solchen Ordnung eine unerlässliche Bedingung der Erreichung vernünftiger Lebenszwecke ist. Da der Staat dazu bestimmt ist, diese Lebenszwecke zu fördern, so ist es natürlich auch seine Pflicht, die nothwendigen Mittel zu ergreifen, und es mag diess immerhin schon aus dem Standpunkte des allgemeinen Sittengesetzes erwiesen werden. Allein es ist ein Irrthum, die in Frage stehende Verpflichtung als im Kreise der weiteren sittlichen Pflicht stehen bleibend zu betrachten. Wenn das Recht im Gegensatz gegen die Sittlichkeit darin besteht, dass das erstere aus solchen vernunftgemässen Handlungen besteht, welche einerseits nothwendig zur Erreichung vernünftiger Zwecke, andrerseits erzwingbar durch äussere Gewalt sind: so fragt es sich in Beziehung auf die vorliegende Frage lediglich, ob die internationale Rechtshülfe nothwendig ist zur Erhaltung einer vollständigen Rechtsordnung, und ob sie im Nothfalle durch äussere Mittel erzwungen werden kann? Beide Fragen sind nun aber sicherlich zu bejahen. Es ist ein offenbarer und unter Umständen sehr fühlbarer Mangel, folglich eine Beeinträchtigung der vernünftigen Lebenszwecke, wenn ganze Kategorieen von Rechtsstörungen desshalb nicht verhindert, beziehungsweise nicht bestraft werden können, weil sich der Verbrecher der Wirksamkeit des zunächst betheiligten Staates entzieht. Es ist somit nothwendig, dass hier von Denen nachgeholfen werde, welche in der Lage dazu sind. Dass aber die zu solchem Zwecke getroffenen Maassregeln, nämlich entweder eigene Bestrafung der gegen das Ausland begangenen Verletzungen oder Auslieferung des Angeschuldigten an den verletzten Staat, nöthigen Falles erzwungen werden können, (soweit in internationalen Verhältnissen überhaupt von Zwang die Rede ist,) kann keinem Zweifel

unterliegen. Somit ist denn voller Grund vorhanden, hier ein förmliches Rechtsverhältniss und nicht bloss eine sittliche Pflicht anzuerkennen. Am wenigsten sollte der Verfasser dieses selbst läugnen. Er gibt ja selbst zu, dass Auslieferung u. s. w. eine förmliche Rechtspflicht sei, wenn sie durch einen Vertrag festgestellt worden. Nun wird er aber doch gewiss nicht in Abrede ziehen, dass ein Vertrag keineswegs immer das Recht erst schafft, sondern, und zwar sehr häufig, nur bereits bestehendes Recht bestimmt anerkennt und in seinen Einzelheiten feststellt. Es kommt also in jedem einzelnen Falle nur darauf an, ob der Gegenstand des Vertrages auch schon aus allgemeinen Gründen zu Recht bestand, oder ob willkürliches Recht erst durch denselben geschaffen wird. Dass aber gerade hier alle Bedingungen einer natürlichen Rechtsforderung vorhanden sind, ist oben nachgewiesen. Die so scharf accentuirte Individualität der Staaten aber kann von keinerlei Einwirkung auf die Verpflichtung sein, zur Aufrechterhaltung der Rechtsordnung überhaupt beizutragen. Diese Individualität hat lediglich die mögliche Folge, dass bestimmte Handlungen von dem einen Staate als strafbare Rechtsverletzungen betrachtet werden, von anderen dagegen nicht, und dass also die ersteren sich grundsätzlich weigern, zur Bestrafung eines von ihnen für erlaubt erachteten Verhaltens mitzuwirken; keineswegs aber kann daraus eine willkürliche Freiheit entstehen, Rechtshülfe überhaupt zu leisten oder nicht. Der Staat mag sein, wie er will, immer hat er gegenüber von coexistirenden Staaten die Verpflichtung, in vernünftiger Gemeinschaft mit ihnen zu leben. Ein Vertrag mag also in dem vorliegenden Falle räthlich sein zur Beseitigung von Streitigkeiten; allein nothwendig zur Schaffung der Hülfspflicht ist er an sich nicht.

Ueber untergeordnete Punkte mit dem Verfasser zu rechten, wäre zwar auch möglich; allein es mag füglich unterbleiben, da mit der Antwort über die Hauptfrage sich das Einzelne von selbst ergibt. Nur die Bemerkung ist wohl noch gestattet, dass diejenige Theorie, welche die Herstellung des Rechtes in der grösstmöglichen Ausdehnung und durch umfassendes Zusammenwirken aller gesittigten Staaten verlangt, sich an Achtung der Rechtsidee wohl mit jenen Anschauungen messen kann, welche nur theilweise und unter Bedingungen, dadurch aber mit manigfachen Lücken, sich dazu verstehen wollen.

Was endlich die von Berner und Arnold aufgestellte Lehre betrifft, so besteht ihre Eigenthümlichkeit darin, dass kein gemeinschaftlicher oberster Grundsatz aufgestellt ist, aus welchem die Frage: ob und wie weit ein Staat einem anderen Staate zur Aufrechterhaltung der Rechtsordnung des letzteren Hülfe schuldig sei, im Ganzen und in allen einzelnen Theilen beantwortet werden soll, sondern dass vielmehr je für die einzelnen Fälle gleich hoch stehende Principien aufgesucht sind. Die beiden genannten Schriftsteller

stimmen in der Hauptsache und in der Entwicklungsweise ganz mit einander überein, doch treten gegen das Ende ihrer Beweisführung einige Verschiedenheiten ein. Von Beiden übereinstimmend wird nämlich, zuerst, das Territorialprincip des Strafrechtes als entscheidend für alle im eigenen Gebiete begangenen Verbrechen betrachtet. Sodann ist, zweitens, das Personalitätsprincip anerkannt für alle verbotenen Handlungen, welche ein Inländer im Auslande gegen das inländische Recht begehen möchte; dieses aber gestützt auf den durch einen Aufenthalt ausser Landes nicht unterbrochenen Unterthanenverband. Ferner wird, drittens, für die Bestrafung von Handlungen, welche Inländer im Auslande gegen dieses begangen haben möchten, eine internationale Verpflichtung des Staates anerkannt, fremde Staaten zu unterstützen in ihrer Rechtspflege. Von hier ab tritt aber die Verschiedenheit ein. Einer Seits will nämlich Berner das letztgenannte Princip, damit nicht ein Uebermaass und dadurch eine Unmöglichkeit der Erfüllung eintrete, beschränken auf die Fälle, in welchen der Staat selbst ein Interesse bei der Bestrafung habe und ihm ein natürliches Strafrecht zustehe. Auf der andern Seite begnügt sich Arnold nicht mit den drei Normen der Territorialität, Personalität und Internationalität, sondern er will auch noch ein viertes, welchem er keine bestimmte Bezeichnung gibt, das er aber als auf der Selbsterhaltung beruhend betrachtet, beifügen, und dieses zwar anwenden auf Handlungen von Ausländern im Auslande gegen diesseitiges Recht begangen. — In Beziehung auf die Auslieferung insbesondere aber wird von Berner angenommen, dass der Staat gleichsam stillschweigend (?) einen grossen Bund mit den übrigen Staaten geschlossen habe zur Verwirklichung des Rechts unter dem Menschengeschlechte, und dass also jeder Staat die Pflicht habe, anderen Staaten bei ihrer Rechtspflege beizustehen, damit diese durch die berechtigten und berufenen Organe geübt werde. Erst da also, wo eine Auslieferung nicht mehr der Gerechtigkeit dienen würde, sei auch die Grenze der Auslieferungspflicht; von einem Rechte des Verbrechers aber, nicht ausgeliefert zu werden, könne niemals die Rede sein, weil ihm keine Forderung auf Straflosigkeit zustehe.

Mit diesen Ausführungen muss man so weit vollkommen einverstanden sein, als die Verfasser das Nichtausreichen des Territorial- und des Personalitätsprincipes erweisen, und eine natürliche Pflicht des Staates fremden Staaten bei Handhabung der Rechtsordnung beizustehen, anerkennen. Allein es genügt das Eingeräumte nicht. Zunächst müssen jene Principien vollständig verlassen werden; sie sind auch zur Erklärung nur einer bestimmten Kategorie von Handlungen nicht benützbar. Dass das Territorialprincip, in der Weise wie es auf die Frage angewendet zu werden pflegt, nur ein Bündel von Begriffsverwirrung ist, wurde oben bereits gezeigt. Das Personalitätsprincip aber ist ohnedem durch und durch unhaltbar,

wie diess itzt wieder Sir C. Lewis mit wenigen schlagenden Gründen dargethan hat. Der Unterthan kann unmöglich im Auslande zwei verschiedenen und sich vielleicht widersprechenden Strafgesetzen unterworfen sein; überdiess hält der (von Berner besonders geltend gemachte) Gedanke, dass die Strafverbote des Staates sich aus der Unvereinbarkeit einer Handlung mit der Staatsbürgereigenschaft erklären lassen, und dass desshalb Derjenige, welcher diese Eigenschaft nicht aufgegeben habe, auch im Auslande an das Verbot gebunden sei, eine nüchterne Prüfung nicht aus. Strafe ist nothwendig und begründet, weil sie ein unerlässliches Mittel zur Aufrechthaltung der Rechtsordnung, diese aber wieder die Vorbedingung der Erreichung sämmtlicher menschlicher Lebenszwecke ist; nicht aber weil es nicht anständig für den Bürger ist, gewisse Handlungen zu begeben. Sodann aber verliert das an sich richtige Princip der Hülfeleistung seinen Werth, wenn es in doppelter Beziehung willkürlich beschränkt wird. Einmal in so ferne es nur auf eine einzelne Klasse von Fällen angewendet wird, während es doch die gesammte Frage beherrscht. Dann aber, weil die Hülfspflicht auf die Fälle beschränkt werden will, bei welchen er selbst ein Interesse habe. Wenn eine solche Pflicht besteht, so besteht sie ja gerade des Noth leidenden fremden Rechtes wegen. Wo der Staat selbst betheiligt ist, kann er auch aus unmittelbarem eigenem Rechte handeln, und die Hülfe für fremdes Recht kommt dabei gar nicht zur Anwendung. Dass ohne diese Beschränkung die Pflicht eine ungemessen grosse und daher unausführbare sein würde, ist ganz ohne Beweis angenommen. Die Zahl der Fälle, in welchen ein Staat Hülfe zu leisten hat bei Verbrechen, welche im Auslande von Ausländern begangen und dort nicht bestraft sind, ist unter keiner Voraussetzung eine unmässig grosse, da weitaus in der Regel jeder Staat bei den in seinem Gebiete begangenen Verbrechen selbst zugreift, eine Flucht des Thäters aber entweder nicht gelingt oder gar nicht versucht wird.

Allein ganz abgesehen hiervon, ist eine Haupteinwendung desshalb zu machen, dass die Lösung der Frage, ob und wieweit der Staat zu einer Rechtshülfe über sein eigenes unmittelbares Bedürfniss hinaus berechtigt und verpflichtet sei, nicht aus drei verschiedenen in gleicher Höhe stehenden Gesichtspunkten betrachtet werden kann, sondern aus einem einzigen obersten Grundsatze entschieden werden muss. Es liegt hier nur ein einziges Problem vor, welches sich allerdings im weiteren Verfolge in einzelne untergeordnete Aufgaben spaltet, aber doch immer ein wesentlich zusammenhängendes Ganzes bildet. Wenn nun diese einzelnen Ausläufer der Frage unter verschiedene Grundsätze gestellt werden, so entsteht nicht nur Unklarheit über die eigentlich entscheidende Norm und vielleicht materieller Widerspruch, sondern es wird überhaupt thatsächlich der Beweis geliefert, dass man noch nicht zu dem Standpunkte aufgestiegen ist, von welchem aus sich das

Ganze zusammenhängend entfaltet, und von welchem aus es mit einer durchgreifenden Regel versehen werden kann. Wenn also (was man gerne zugeben kann, ja sogar in noch weiterem Maasse, als es die Verfasser verlangen,) das Territorialprincip und das Personalitätsprincip nicht taugen zu einer vollständigen Lösung der Aufgabe, so ergibt sich als richtiges Verfahren nicht die Nebeinanderstellung mehrerer unter sich unvereinbarer Regeln und eine Vertheilung des Stoffes unter dieselben, sondern vielmehr die Aufsuchung eines Principes, welches durchweg genügt. Als ein solches aber erscheint die Beihülfe zur Weltrechtsordnung mit einigen durch die thatsächlichen Verhältnisse des Lebens nöthig werdenden Beschränkungen, welche somit nicht als eine bloss theilweise, sondern als die alleinige und durchgreifende Norm aufgestellt werden muss.

b) Kritik des positiven Rechtes.

Wie sich nun aber immer das wissenschaftliche Urtheil über die aufgestellten Theorieen gestalten, und welcherlei Einfluss diejenige, welche Billigung verdient und findet, auf mehr als Eine Rechts- und Staatswissenschaft ausüben kann: die Hauptsache ist natürlich der Einfluss, welchen eine Theorie auf das Leben auszuüben geeignet ist.

Es wäre freilich thöricht, auch von der offenbar richtigsten Lehre eine alsbaldige, eine durchgängige und eine unverbrüchliche Uebereinstimmung der Grundsätze und Handlungen sämmtlicher Staaten zu erwarten. Die Wirkung kann nicht augenblicklich sein, (wenn schon gerade im Völkerrechte neue Ueberzeugungen an sich leichter in's Leben treten.) Noch weniger ist eine völlige Gleichförmigkeit zu erwarten, weil die Bereitwilligkeit zur Unterstützung fremder Staaten, zu welchen Zwecken es auch immer sei, vielfach bedingt ist durch allgemeine Verhältnisse, überhaupt bestehende Gemeingefühle oder Abneigungen, mit Einem Worte durch Interessen und Vorurtheile, und nicht immer durch Ueberzeugungen. Und am wenigsten darf darauf gehofft werden, dass niemals Leidenschaft oder die Beschaffenheit des einzelnen Falles zu einer Abweichung von den Regeln verleiten werden, selbst wenn diese grundsätzlich allgemein anerkannt wären. Zur scheinbaren Rechtfertigung einer Abweichung von völkerrechtlichen Regeln hat es erforderlichen Falles niemals an Worten und Scharfsinn gefehlt.

Dennoch kann es nur nützlich sein, die bestehenden Verabredungen unter den Völkern und deren Gesetze zusammenzuhalten mit der von der Wissenschaft gefundenen Lehre. Ein grosser Theil der jetzigen Verschiedenheiten und Unzuträglichkeiten rührt nicht her von einem besondern Interesse oder aus einem bewussten Widerwillen: sondern ist lediglich die Folge der mangelhaften und vielgestaltigen Theorie. Alle nur aus diesem Grunde irre gehenden Staatsmänner, Richter und schliesslich Gesetzgeber können

sich aber eines Bessern überzeugen und darnach anch handeln. Selbst für die an sich weniger Geneigten ist die Festhaltung einer eigenthümlichen und vielleicht offenbar selbstsüchtigen Verfahrensweise schwer gemacht gegenüber von einem in der Wissenschaft allgemein, von den gesittigten Staaten wenigstens überwiegend angenommenen Grundsatze. Ja sogar die öffentliche Meinnng jener Völker, welche nur ihre eigene Rechtspflege als eine zuverlässige, ihre Richter als unabhängig und ehrenhaft zu betrachten gewohnt nnd daher einer Unterstützung fremder Gesetze sehr abgeneigt sind, dadurch aber auch ihren Regierungen die Hände binden; selbst die öffentliche Meinung also in England, Nordamerika, Frankreich kann doch wohl auf die Daner sich einer klaren Nachweisung des wirklichen Rechtes und der Vernunftmässigkeit nicht entziehen.

Dass eine Annahme der im Vorstehenden entwickelten Grundsätze eine grosse Veränderung in dem positiven Rechte zur Folge hätte, ist allerdings richtig, nnd ergibt sich anch ohne nähere Untersuchung schon aus der jetzigen grossen Verschiedenheit desselben. Allein eben aus dieser Verschiedenheit muss auch anf das Bedürfniss einer Verbesseruug geschlossen werden, da doch von diesen sich widersprechenden Verträgen, Gewohnheiten nnd Gesetzen höchstens nur Eine Gattung das Richtige feststellt. Die Mühe der Umgestaltung kommt daher nicht in Betracht, wenn nur eine Lehre als die bleibend richtige betrachtet werden kann.

Es würde zu weit führen nnd kaum von genügender Bedeutnng sein, wenn die untergeordneten Einzelnheiten des bestehenden positiven Rechtes nochmals aufgeführt und mit der Lehre zusammengehalten werden wollten. Der Zweck wird erreicht, wenn anch nur die Hanptpunkte ansgehoben nnd beurtheilt, auch vielleicht gehörigen Ortes Vorschläge gemacht werden. — Als solche Hauptpunkte lassen sich nnn aber folgende drei bezeichnen: einmal die Frage über die eigene Bestrafung der Staatsangehörigen wegen eines im Auslande begangenen Verbrechens; zweitens, die Bestrafung eines von einem Ausländer gegen das Ausland und in demselben begangenen Verbrechens; drittens, das Asylrecht und die Auslieferung [1]).

1) Die diesseitige Bestrafung eines Ausländers, wegen eines im Auslande gegen uns begangenen, bisher nicht bestraften Verbrechens ist hier nicht mit aufgenommen, obgleich diese Frage von den verschiedenen Staaten sehr verschieden beantwortet wird (s. oben, S. 647 fg.). So wichtig nämlich auch die Frage in internationaler Beziehung ist, wegen der möglicherweise verschiedenen Auffassung des Rechtspunktes von Seiten der beiden betheiligten Staaten; so macht sie doch keinen Theil des hier zunächst zu besprechenden Systemes der ergänzenden Rechtspflege aus. In einem solchen Falle nimmt ja der Staat keine fremde Regierung in Anspruch zur Ergänzung seiner eigenen, nicht ausreichenden Rechtspflege; sondern er sieht sich im Gegentheile jetzt im Stande, seine Gesetze durch seine Gerichte in Anwendung zu bringen. Der einzige Punkt, in welchem die Bestrafung eines Ausländers mit der Lehre von der internationalen Rechtsbeihülfe in Verbindung steht, ist der etwaige Anspruch auf Auslieferung eines solchen Verbrechers. Dieser Fall wird aber bei der Asylfrage erörtert. — Gute Erörterungen über diese Frage s. bei Villefort, Des crimes commis à l'étranger, S. 39 fg.

α) Bestrafung eigener Staatsangehörigen wegen eines im Auslande begangenen Verbrechens.

Die positiven, gegenwärtig bestehenden Bestimmungen hinsichtlich dieses Falles bilden (wie oben, S. 644 das Nähere angegeben ist), nicht weniger als vier Gruppen. Nach der einen Auffassung werden sie gar nicht bestraft; nach einer zweiten allerdings und unbedingt; nach einer dritten unter gewissen Bedingungen, namentlich der Gegenseitigkeit; nach einer vierten nur bei einzelnen bestimmten Arten von Verbrechen. — Die im Vorstehenden als die richtige angenommene mittlere Theorie aber enthält (S. 715 fg.) nachstehende Sätze: Der Staat gewährt jeder fremden Rechtsordnung in so ferne Schutz, als er die von eigenen Unterthanen gegen sie begangenen Verbrechen bestraft, gleichgültig, ob dieselben im eigenen Gebiete oder, unentdeckt, im fremden Lande begangen wurden, gleichgültig ferner, ob sie Privat- oder öffentliche Rechte verletzen; und zwar bestraft nach eigenem Verfahren und nach eigenem Gesetze, auch ohne Aufforderung des Verletzten, und selbst bei Verweigerung der Gegenseitigkeit. Hiervon machen nur ganz untergeordnete Vergehen und die Fahnenflüchtigkeit eine Ausnahme. — Es fällt also die Theorie vollkommen zusammen mit dem positiven Rechte der zweiten Gruppe, d. h. Oesterreichs, Preussens, Bayerns, Sachsens u. s. w., indem in diesen Staaten der Unterschied zwischen eigentlichen Rechtsverletzungen und unbedeutenden Vergehen ebenfalls gemacht ist. Nur geringe Abweichungen finden statt zwischen der Theorie und den Gesetzgebungen der dritten und der vierten Gruppe, indem jene den Grundsatz zugibt und nur einige Bedingungen beifügt, diese aber zwar den Grundsatz als solchen zurückweist, allein durch zahlreiche Aufzählungen einzelner zu bestrafender Handlungen im Erfolge beinahe Gleiches leistet. Dagegen befolgt die erste Gruppe vollständig entgegengesetste Grundsätze. — Die Aufgabe ist also, den Werth dieser drei abweichenden Bestimmungen zu prüfen und dieselben namentlich mit den Sätzen der Theorie zu vergleichen.

Was nun zuerst die Bedingungen betrifft, unter welchen der in der dritten Gruppe stehende Staat (Württemberg) sich zur Bestrafung der gegen Fremde begangenen Rechtsverletzungen versteht, so sind dieselben: Gegenseitigkeit; Strafbarkeit der Handlung auch nach dem Gesetze des verletzten Staates; Milderung der eigentlich auf die betreffenden Handlungen gesetzlich gelegten Strafen. — Ueber die Forderung der Gegenseitigkeit ist bereits oben, S. 725 fg., das Nöthige bemerkt und nachgewiesen worden, dass der Staat die unbedingte Pflicht des Rechtsschutzes hat, und ihn also tadelnswerthes Handeln eines anderen Staates hiervon nicht entbinden kann. Etwa für nöthig erachtete Zwangsmaassregeln und Retorsionen haben in Anderem zu bestehen, als in Preisgebung der Rechtsordnung. — Sehr vertheidigbar

erscheint auf den ersten Blick die Bedingung, dass eine gegen ein fremdes Recht gerichtete Handlung auch nach dem Gesetze dieses Staates selbst mit einer Strafe bedroht sein müsse. Wenn nämlich auch der zur Begründung des Satzes zunächst angeführte Grund: volenti non fit injuria [1]), im Strafrechte keineswegs richtig ist: so mag für die erwähnte Forderung allerdings angeführt werden, dass die Aufgabe des Staates nicht darin besteht, seine eigene Rechtsordnung auch in anderen Staaten zur Anwendung zu bringen, sondern vielmehr in der Unterstützung der fremden Ordnung in ihren gesetzlichen Bestimmungen. Dennoch muss man sich gegen die fragliche Bestimmung erklären. Allerdings soll der Staat nur die unzureichende fremde Rechtspflege unterstützen; allein er thut diess, und darf es nur thun, nach seinen eigenen Bestimmungen über Recht und Strafe. Nicht was der fremde Staat vorschreibt oder unterlässt, ist für ihn und für seine Gerichtsuntergebenen bestimmend; sondern was er selbst diesen verboten hat. So wie er, anerkanntermaassen, nicht bestraft, wenn eine Handlung zwar im Auslande, allein nicht von ihm selbst, verboten ist: so muss er, anderer Seits, strafen, wenn er eine Strafe angedroht hat, ohne Rücksicht auf die Rechtsansicht des Verletzten. Strafe erfolgt ja überhaupt nicht, weil der Verletzte es für gut findet, sondern weil gesetzliches Recht verletzt worden ist. Die auswärtige Freilassung einer diesseits verbotenen Handlung hat somit höchstens die thatsächliche Wirkung, dass der fremde Staat keine Anzeige von den vorgefallenen Handlungen macht, und dass er nicht zur Bestrafung auffordert; allein wenn der diesseitige Staat anderweitige Kenntniss erhält, so ist er zur Bestrafung berechtigt und verpflichtet. — Dass es kein Grund zu einer Verminderung der Strafe ist, wenn das verletzte Recht dem Lebenskreise eines fremden Staates und Volkes angehört, und nicht dem eigenen, bedarf wohl nicht erst eines Beweises. Nicht desshalb, weil ein verletztes Recht unter unserem Schutze steht, sondern weil es überhaupt ein Recht ist, wird eine Strafe nothwendig und gerecht. Die Höhe des Strafübels aber wird bestimmt theils durch die Bedeutung des zu schützenden Rechtes an sich, theils durch das Maass der unrechtlichen Gesinnung des Thäters. Beide Rücksichten werden denn aber durch die räumliche Lage des verletzten Rechtes gar nicht berührt. Es ist somit erwiesen, dass die von Württemberg (übrigens gelegentlich auch von anderen Staaten in verschiedenen Beziehungen) gemachte Ausnahme und Bedingung keine innere Begründung hat. Nimmt man nun hierzu noch, dass überhaupt durch solche Modificationen die richtige Auffassung des ganzen Verhältnisses getrübt und erschwert wird: so erscheint die Verwerfung des ganzen Gedankens um so begründeter.

Wenige Worte werden genügen, dasselbe zu beweisen von den Staaten,

---

1) S. **Hufnagel**, Commentar, Bd. I, S. 9.

welche die oben bezeichnete vierte Gruppe bilden, nämlich Belgien, Holland und Sardinien. Es besteht ihr System darin, dass einzelne Verbrechen besonders hervorgehoben und nur diese auch für den Fall ihrer Begehung gegen Fremde mit Strafe bedroht werden. — Hier ist nicht sowohl gegen den Inhalt, als gegen die Form zu kämpfen. Im Grundsatze ist keine Verschiedenheit. Auch die hier in Betracht kommenden Staaten wollen in allen bedeutenden Fällen Beihülfe leisten zur Wiederherstellung einer fremden Rechtsordnung. Allein die von ihnen gewählte Art des Ausspruches ihres Willens ist fehlerhaft. Die theoretische Lehre zeigt, dass für den Staat die Aufgabe bestehe, auch fremde Rechtsordnung zu fördern, hierbei jedoch, aus Zweckmässigkeitsgründen, von der Bestrafung unbedeutender Verletzungen Fremder abgestanden werden könne. Nun sollte es doch keinem Streite unterliegen, dass unter diesen Umständen das einzig richtige Verfahren darin besteht, die Ausnahme, nämlich die freizulassenden kleineren Vergehen, scharf zu bestimmen und zu umgränzen; nicht aber, die Regel aufzulösen in eine zufällige Zahl von einzelnen Fällen, somit das Verhältniss gerade umzudrehen. Der Tadel beruht nun aber nicht etwa blos auf einer logischen Peinlichkeit, sondern er muss aus höheren Gründen festgehalten werden. Einmal verliert sich bei solcher Behandlung der grosse Grundsatz aus dem Auge und dem Bewusstsein. Der Staat erklärt nicht, dass er eine Weltrechtsordnung anerkenne und ihr zu dienen verpflichtet sei; sondern er bestimmt Strafen für gewisse Fälle. Hieraus lässt sich weder ein allgemeiner Satz ableiten, noch dürfen daraus Schlüsse auf weitere Handlungen gezogen werden. Zweitens aber wird der anwendende Staatsmann und Richter durch die Bezeichnung nur einzelner Fälle anstatt eines Grundsatzes gar leicht genöthigt, zur Anwendung der Analogie zu greifen. Dass nun aber dieses Verfahren von allen Auslegungsarten die unsicherste und dem Streite am meisten ausgesetzte ist, weiss Jeder. Endlich ist bei Veränderungen in der Gesetzgebung Gefahr, dass nutz- und absichtslos Schwierigkeiten entstehen, welche bei der Aufstellung eines einheitlichen Grundsatzes gar nicht eintreten könnten. — Somit ist auch hier klar, dass die einfache Anschliessung an die Lehre bei Weitem das Zuträglichste wäre.

Nicht so leicht freilich ist ein Abkommen mit denjenigen Staaten, welche die erste Gruppe bilden, also mit England, Nordamerika und Frankreich. Hier handelt es sich nicht blos von Fassung oder von kleineren Abänderungen und Zusätzen, sondern es wird der Grundsatz selbst geläugnet. Während nämlich nach dem Rechte dieser Reiche allerdings solche Vergehen gegen Fremde, welche innerhalb des Gebietes begangen werden, zur Strafe gebracht werden können, wird (wenigstens im Grundsatze und abgesehen von Ausnahmen) jedes Verfahren gegen eine im Auslande begangene Handlung eines Staatsangehörigen verweigert. Es steht also hier die

Territorialität des Rechtes (in der Auffassung als Beschränkung auf das eigene Gebiet) dem Grundsatze, dass ein unbestraft gebliebenes, im Auslande gegen Ausländer begangenes Unrecht des Unterthanen zum Behufe einer Förderung der Weltrechtsordnung zu bestrafen sei, geradezu entgegen.

Die Einwendungen, welche sich gegen dieses System erheben lassen, sind nun aber manchfach und bedeutend. — Vor Allem trifft es der Vorwurf der Folgewidrigkeit; und zwar in doppelter Beziehung. Einmal in so ferne, als es ganz dieselbe Handlung begangen von demselben Menschen bald bestraft, bald nicht. Würde sich das Recht dieser Staaten lediglich beschränken auf den Schutz des eigenen Staates und der Angehörigen desselben, und würde also keinerlei Verletzung eines fremden Rechtes als Gegenstand von Untersuchung und Strafe betrachtet: so möchte zwar eine solche Selbstsucht immerhin aus Gründen der allgemeinen Gesittigung und Humanität getadelt werden; allein es wäre ganz folgerichtig, wenn auch ein im Auslande begangenes Verbrechen unberücksichtigt bliebe. Allein so weit wird die Abschliessung nicht getrieben. Ein im Lande selbst gegen auswärtiges Recht begangenes Verbrechen ist strafbar. Ein Recht also, welches nicht innerhalb der geographischen Schutzgränzen liegt, findet in diesem Falle Schutz; eine Handlung, welche innerhalb dieser Gränzen keine Wirkung hat, wird als strafbar betrachtet. Offenbar kann der einzige Rechtsgrund dieser Anwendung des Strafrechtes sein, dass der Staat seinen Unterthanen die Verletzung auch fremder Rechte untersagt hat in Anerkennung seiner Pflicht, das Recht überhaupt innerhalb des Umfanges seiner ausschliesslichen Wirksamkeit zu wahren. (Denn dass der wohl auch, namentlich von englischen Rechtsgelehrten, geltend gemachte Grund, es könne durch eine solche verbrecherische, im Lande selbst begangene oder vorbereitete, Handlung dem Staate in seinen friedlichen Beziehungen mit anderen Staaten geschadet werden, gar keine rechtliche Bedeutung hat, und dass eine an sich straffreie Handlung dadurch, dass sie unangenehme Folgen haben kann, keine strafbare wird, liegt auf der Hand.) Nun aber besteht ganz derselbe Fall eines verletzten Rechtes und einer ausschliessenden Möglichkeit der Wiederherstellung, wenn der Unterthan zwar im Auslande gehandelt hat, allein ungestraft in das Staatsgebiet zurückgekehrt ist. Das Verbrechen ist dasselbe, da dasselbe Recht desselben Besitzers von demselben Thäter verletzt wurde. Die Unfähigkeit des fremden Staates, den Verbrecher in England u. s. w. durch seine Gerichte zur Strafe zu bringen, ist dieselbe. Die Verletzung des Rechtsbewusstseins der übrigen Unterthanen, welche ein Verbrechen unbestraft sehen, ist eben sowohl dieselbe, wie die politische Bedenklichkeit, die Handelnden selbst an die ungestrafte Begehung von Verbrechen zu gewöhnen. Der Unterschied besteht also lediglich in der Oertlichkeit der begangenen Handlung. Diese aber ist von keiner

Bedentnng hei der sittlichen und rechtlichen Würdigung der Handlung; und es ist also eine Folgewidrigkeit, in dem einen Falle zu strafen, in dem andern nicht. Die zweite Inconseqnenz aher liegt, wenigstens in England und Frankreich, darin, dass einzelne Gattungen von Handlungen von der grundsätzlichen Straflosigkeit ausgenommen werden, auch wenn sie im Auslande vorgenommen sind. So in England Mord und Tödtung, Bigamie u. s. w., in Frankreich hestimmte Vergeheu gegen den französischen Staat. Warum nur hier die Auswahl? Entweder ist eine im Auslande begangene Handlung von Rechts wegen den einheimischen Gerichten unterworfen, oder sie ist es nicht. Im ersteren Falle sollte in Beziehung auf alle von den Landesgesetzen überhaupt mit Strafe hedrohten Handlungen dieser Art in gleicher Weise verfahren werden, im andern Falle aber hei keiner derselben eine Strafe erfolgen. Dass England die genannten Verhrechen nur bestraft, wenn sie gegen einen Engländer begangen werden, nicht aber wenn gegen einen Fremden, und dass Frankreich nur die gegen den Staat und nicht auch gegen die Privaten gerichteten Verletzungen hestraft, macht die Folgewidrigkeit nur noch schreiender, und ist überdiess gar zu plumpe Selhstsucht. — Eine zweite gewichtige Ausstellung gegen dieses System besteht darin, dass unter dem Schutze desselben unheschädigt und ungestraft Verhrechen gegen fremde Staaten und deren Angehörige vorbereitet, deren Vollziehung im Auslande versucht, und endlich, nach glücklichem oder unglücklichem Ausgange, Straflosigkeit von dem zurückgekehrten Schuldigen verlangt werden kann. Allerdings verhieten die Landesgesetze einzelne Arten von Vorbereitungshandlungen unhedingt, auch wenn das Unternehmen gegen das Ausland gerichtet werden will. Allein theils sind diess nur Ausnahmen, welche überdiess mehr oder weniger leicht umgangen werden mögen; theils hleiht immer der Rückzug nach vollendeter That. Es mag nun sein, dass sich politische Leidenschaft zu einer Entschuldigung und selbst zu einer Lobpreisung dieses Verhaltens hinreissen lässt; allein einem ungetrühten rechtlichen Urtheile muss es als ein Verkennen der allgemeinen Rechtsaufgahe jedes gesittigten Staates und als eine grobe Selhstsucht erscheinen, welche um so weniger zu entschuldigen sind, als jede wirklich wünschenswerthe und löbliche Ausdehnung des Asylrechtes mit einer Bestrafung wirklicher Verbrechen durchaus vereinhar ist. — Der Fehler aber ist um so grösser, als die genannten Staaten durch solche Straflosigkeit offenharer Rechtswidrigkeiten sich selbst manchfach schaden. Einmal, indem sie ihre eigene Sicherheit und Rechtsordnung in Gefahr hringen, wie hereits ohen angedeutet ist. Die gegenüber dem Auslande wo nicht gehegte, doch wenigstens nicht unterdrückte unrechtliche Gesinnung und Gewohnheit muss nothwendig auch in inländischen Verhältnissen sich geltend machen. Sodann aber, weil leicht missliche Verhältnisse zu auswärtigen Staaten entstehen, welche sich,

und in der That mit Recht, über Verweigerung von Schutz und Hülfe beschweren. So gewiss ein grosses Reich Alles daran setzen soll, um dem Rechte nichts zu vergeben: so wenig löblich und so unklug ist es, wenn es sich und den Seinigen Schaden zuzieht durch Festhaltung offenbaren Unrechtes, welches nicht einmal von ihm ausgeht, ihm selbst schadet, und schliesslich nur in einer verkehrten theoretischen Ansicht seinen Grund hat. Mehr als naiv aber ist es, wenn man glaubt, Vorwurf und Schaden durch Berufung auf die nun einmal so bestehenden Grundsätze der Landesgesetze abwenden zu können. Eben über diese Gesetze beschwert man sich ja; und zu ihrer Abänderung bedarf es nur der Einsicht und des guten Willens.

Eine Verbesserung dieser tadelnswerthen Zustände ist wohl nur langsam und theilweise zu hoffen. In Frankreich hat man nämlich zwar schon seit Langem an der Richtigkeit der bestehenden Gesetzgebung zu zweifeln begonnen; eine Aenderung ist jedoch bis itzt noch nicht zu Stande gebracht worden [1]), da sich offenbar die richtige Meinung in den maassgebenden Kreisen noch nicht gehörige Bahn gebrochen hat. Doch ist hier wenigstens eine Möglichkeit, und also auch ein Beharren auf der richtigen Lehre Pflicht und Nutzen. Was aber England und die Vereinigten Staaten betrifft, so wäre es eine grosse Selbsttäuschung, wollte man den theoretischen Gründen einen baldigen und wirksamen Sieg versprechen. Dem widersetzen sich die geringe Ausbildung der Rechtsgelehrten dieser Länder in den allgemeinen Lehren; die Ueberschätzung der persönlichen Ungebundenheit; die Missachtung anderer Staaten und Rechtszustände; vor Allem aber die Gewohnheit und das Herkommen. Streitigkeiten mit anderen Staaten bewirken, so lange die öffentliche Meinung nicht geändert ist, nur ein um so erbitterteres und hochmüthigeres Beharren. Ob und wann unter solchen Umständen es fortgesetzten Bemühungen gelingen wird, richtigere Anschauungen zu verbreiten, ist, mindestens gesagt, sehr unsicher [2]).

---

1) Schon dreimal, nämlich in den Jahren 1842, 1843 und 1852, hat die französische Regierung den Kammern Gesetzesentwürfe vorgelegt, welche die Bestrafung sämmtlicher im Auslande begangener Verbrechen und selbst Vergehen eines Franzosen zum Gegenstande hatten; allein niemals ist die Sache zu Ende geführt worden. — Verdienstlich ist die Kritik, welche Villefort, Des crimes et delits commis à l'étranger, S. 20 fg. und 57 fg. giebt.

2) Kein gutes Prognosticon ist es gewiss, dass selbst ein Mann von der bewundernswerthen allgemeinen Bildung und namentlich auch logischen Schärfe, welche Sir Cornewall Lewis auszeichnen, noch in der neuesten Zeit starr an dem Territorialprincipe des Strafrechtes, als an dem practisch richtigen Verfahren, hängt. Seine ganze auf die vermeintliche Schwierigkeit der Ausführung und auf die Geringfügigkeit des Ergebnisses gestützte Beweisführung ist zwar nicht mehr und nicht weniger, als ein mittelbares Eingeständniss der wissenschaftlichen Unanfechtbarkeit der Gegner; allein er meint schliesslich doch (On foreign jurisdiction, S. 32): die von festländischen Schriftstellern an diese Frage verschwendete Beweisführung unterliege der Bemerkung Bacon's über die Erfinder von Staatsromanen, dass „ihre Reden, wie die Sterne, wenig Licht geben, weil sie so hoch seien"; und von einer Belehrung zu der richtigen Ansicht und einer Benützung des persönlichen und amtlichen Einflusses zu deren Gunsten ist keine Rede.

β) Bestrafung eines Ausländers wegen eines im Auslande und gegen dasselbe begangenen Verbrechens.

Nicht sowohl wegen ihrer grossen Wichtigkeit für das Leben und wegen der Häufigkeit des Vorkommens, als wegen der Bedeutung für das System muss die zweite der oben ausgehobenen Fragen: ob der Staat berechtigt und verpflichtet ist, ein von einem Ausländer im Auslande begangenes Verbrechen zu bestrafen, falls der Thäter noch unbestraft in diesseitige Gewalt gerathen ist und kein unmittelbar betheiligter Staat die gerichtliche Verfolgung für sich in Anspruch nimmt? als ein Hauptpunkt bezeichnet werden. Weniger wichtig für das praktische Leben ist diese Frage nämlich, weil es nicht oft vorkommt, dass weder der verletzte Staat, noch derjenige, welchem der Thäter als Unterthan angehört, ihn zur Bestrafung einfordern; dagegen von hoher Bedeutung für die Theorie, weil eine Bejahung derselben offenbar die äusserste Folgerung aus dem mittleren Grundsatze ist, und die Antwort als schärfste Probe der gemachten Rechnung gelten mag.

Dass nur wenige Staaten den Fall in ihren Gesetzbüchern ausdrücklich erwähnt haben, ist oben S. 649 fg. bereits bemerkt. Ein Stillschweigen ist jedoch als Verneinung zu betrachten, indem nicht nur bei den Staaten des englisch-französischen Systemes ein Anspruch auf eine Gerichtsbarkeit dieser Art ganz ausser Frage ist; sondern auch in den übrigen Staaten die Gerichte eine Zuständigkeit über Fremde nur entweder in Folge eines allgemeinen Grundsatzes, welcher nicht ausgesprochen ist, oder nach ausdrücklichen Einzelnbestimmungen in Anspruch nehmen könnten. Wenn etwa auch ein Gewohnheitsrecht eine allgemeine Zuständigkeit über Seeräuber anerkennt: so ist diess nur eine Ausnahme, welche sich darauf gründet, dass Verbrecher dieser Art nicht nur als ganz ausser allem Gesetze und Rechte befindlich sondern auch als die Feinde jedes einzelnen Staates angenommen werden. — Um so bemerkenswerther ist daher die Gesetzgebung Oesterreichs, Bayerns und Sachsens, welche — mit untergeordneten Abweichungen — die oben aufgestellte Frage bejaht, und somit die Mitwirkung zu einer Weltrechtsordnung bis zu ihrer äussersten Spitze anerkennt.

Ist nun jene, ausdrückliche oder stillschweigende, Verwerfung das Richtige, oder das Beispiel dieser deutschen Staaten als ein allgemein nachahmungswürdiges anzupreisen?

Die Antwort richtet sich offenbar danach, ob etwa in diesem Falle der, an sich unzweifelhaft logisch richtigere, kosmopolitische Grundsatz überwiegende praktische Nachtheile in seinem Gefolge hat, oder nicht. Diess ist denn nun aber nicht der Fall.

Dass vor Allem keine Verwicklungen entstehen können, sei es mit dem

zunächst verletzten Staate, sei es mit demjenigen, welchem der Verbrecher als Unterthan angehört, ergiebt sich daraus, dass unter allen Umständen der diesseitigen Strafe ein Anerbieten der Auslieferung an diese beiden Staaten muss vorangegangen, dieses aber abgewiesen worden sein. Wenn es nun aber diesen Staaten ausdrücklich anheim gegeben wurde, den Beschuldigten nach ihrer Auffassung von Recht zu behandeln und ihn der diesseitigen Gerichtsbarkeit zu entziehen, so können sie sich weder über einen Eingriff in ihr eigenes näheres Recht, noch über eine der bestraften Person zugefügte Unbill beschweren. — Eben so wenig kann von einem allgemeinen Vorwurfe die Rede sein, dass der zu solcher Handlungsweise sich berechtigt und verpflichtet haltende Staat seinem Rechte eine allgemeine Geltung auch ausserhalb seiner Gränzen beizulegen versuche. Einer Seits beurtheilt er natürlich die Frage, ob überhaupt ein unbestraftes Verbrechen vorliege, nicht nach seinem Landesrechte, sondern nach dem Rechte des Ortes des Verbrechens. Nur wenn unter den besonderen Verhältnissen des fraglichen Falles überhaupt ein Verbrechen begangen worden ist, kann ja von einer Strafe die Rede sein. Eine ungebürliche Ausdehnung der eigenen Gesetzgebung in das Gebiet eines anderen Staates hinein findet also gar nicht statt. Anderer Seits übt der strafende Staat Gerichtsbarkeit nur in seinem Gebiete und nur gegen einen in seiner Gewalt Befindlichen. Also ist auch in dieser Beziehung kein Grund zu einer Beschwerde und hieraus folgenden Verlegenheit. — Endlich können aber die überwiegenden Nachtheile nicht etwa darin bestehen, dass ein zu dem fraglichen Grundsatze sich bekennender Staat sich eine lächerliche und doch schliesslich unmögliche donquixotische Verfolgung alles ungestraften Verbrechens in der weiten Welt auflüde. Nicht zu einer allgemeinen Rechtsherstellung verpflichtet er sich; sondern nur zur Bestrafung solcher Verbrecher, welche sich ihm, ohne ihre Handlung gesühnt zu haben, selbst in die Hände geben, und zu deren Ueberführung ihm voraussichtlich die Beweismittel zu Verfügung stehen. Diese Fälle sind aber nicht nur selten, namentlich wenn, wie natürlich, auch hier alle kleinern Gesetzesübertretungen unbeachtet bleiben; sondern es macht auch ihre Behandlung keine ungewöhnliche und übergrosse Beschwerde. Nicht einmal besondere Ausforschungs-Maassregeln werden verlangt; es genügt, wenn der Staat seine Thätigkeit im Falle einer ihm im gewöhnlichen Geschäftsgange zukommenden sichern Nachricht entwickelt. Und wenn etwa der betreffende fremde Staat die Beischaffung der in seinem Bereiche befindlichen Beweismittel verweigert, so hört ohnedem die Verbindlichkeit zu handeln auf gegenüber von der Unmöglichkeit eines Erfolges.

Demgemäss ist von irgend nennenswerthen Nachtheilen einer Anerkennung und Befolgung des mittleren Systemes nirgend die Rede; und es ist somit auch nicht abzusehen, welche Gründe hindern könnten, an die Stelle

einer folgewidrigen und mit feinerem Rechtsbewusstsein im Widerspruche stehenden Gleichgültigkeit eine Beihülfe zur Rechtsordnung treten zu lassen, welche um so verdienstlicher ist, als der Handelnde durch keinerlei selbstischen Vortheil, sondern lediglich durch Pflichtgefühl zur Aufwendung von Kraft und Mitteln bewogen wird.

γ) Das Asylrecht und die Auslieferung.

Dass die Frage über Asyl und Auslieferung eine der wichtigsten des ganzen Gegenstandes ist, bedarf nicht einer nochmaligen Ausführung. Sie schlingt sich durch alle anderen Fragen durch, indem sowohl theoretisch bei der Bestrafung eigener Unterthanen und fremder Frevler über Schutz oder Auslieferung entschieden wird, als praktisch die Anwendung der verschiedenen Sätze, in der Regel, durch Auslieferung bedingt ist. Leicht begreift sich daher auch, dass diese Frage vorzugsweise bei Erörterungen über internationale Rechtshülfe in's Auge gefasst wird, und dass sich die Meinungen hartnäckig um die Vertheidigung oder Bekämpfung der verschiedenen positiven Bestimmungen sammeln.

Es ist gezeigt worden, dass Gesetzgebungen und Verträge die Staaten hinsichtlich des völkerrechtlichen Asyles in drei wesentlich verschiedene Gruppen stellen. — In der einen Abtheilung stehen diejenigen Staaten, deren Grundsatz einer Seits unbedingte Aufnahme fremder Flüchtlinge ist, und welche anderer Seits die Auslieferung auf ein sehr geringes Maass beschränken, indem sie nämlich nur nach vorangegangenem, eine Gegenseitigkeit zusicherndem Vertrage, und auch dann blos in einzelnen schreienden Fällen von Privatverbrechen ausliefern. Diess ist namentlich England und Nordamerika. — Eine zweite Gattung besteht aus denjenigen Staaten, welche, wie Frankreich, Belgien, die Schweiz, zwar in der Regel Flüchtige zulassen, doch sich hierin Ausnahmen nach ihrem Gutbefinden im einzelnen Falle vorbehalten; politische Verbrecher jedoch niemals, gemeine nur in bestimmten schwereren Fällen ausliefern. Eine dritte Gruppe bilden namentlich die deutschen Staaten, welche sich sowohl die Zulassung als die Auslieferung aller Arten von fremden Flüchtlingen grundsätzlich vorbehalten, daher denn zu beliebigen Verträgen mit anderen Staaten befähigt und geneigt sind. Auch politische Flüchtlinge sind hier von der Möglichkeit einer Auslieferung keineswegs ausgenommen.

Als Grundsatz der mittlern theoretischen Lehre aber ist aufgestellt worden: unbedingte Verweigerung der Auslieferung eigener Unterthanen; freie Entscheidung der Regierung über die Zulassung fremder Unterthanen, und Vorschreibung beliebiger Bedingungen der Aufnahme; Nichtauslieferung politischer Flüchtlinge und Auslieferung wegen grösserer gemeiner Verbrechen.

Da die Verwerflichkeit der Auslieferung eigener Unterthanenen ganz ausser Zweifel ist, so sind die zur Beurtheilung gestellten Fragen folgende: Ist der Grundsatz des englischen Rechtes, nach welchem der Fremde einen unbedingten Anspruch auf Zulassung hat, vom Standpunkte des Rechtes und der Vernunft zu vertheidigen? — Ist im Verneinungsfalle, also bei nur bedingter Zulassung, das belgische System einer Regelung der Bedingungen durch Gesetz, oder eine freie Ueberlassung des einzelnen Falles an das Belieben der Regierung, wie diess z. B. in Frankreich besteht, vorzuziehen? — Endlich lässt die Auslieferung politischer Flüchtlinge, wie sie die deutschen Staaten theils als Möglichkeit zulassen, theils als Verpflichtung übernommen haben, eine Vertheidigung zu, sei es eine allgemeine und grundsätzliche, sei es eine ausnahmsweise?

aa) Das englisch-amerikanische System.

Es gehört vielleicht einiger Muth dazu, das System Englands und der Vereinigten Staaten, welchem so viele Tausende eben jetzt dankbar sind, und welches noch weit Zahlreicheren eine sichernde letzte Hoffnung in möglichen Wechselfällen erscheinen mag, anzugreifen als unvereinbar mit Recht und Vernunft. Und dennoch ist dieses herbe Urtheil darüber zu fällen. Es ist — wie hiervon die Beweise oben S. 707 und 721 hinreichend geliefert sind — unvernünftig, wenn ein Staat sich die Pflicht auferlegt, jeden Fremden nach dessen Belieben aufzunehmen und zu beherbergen, mag auch dessen Vergangenheit noch noch so schuldbedeckt, dessen Anwesenheit noch so nachtheilig und selbst gefährlich sein. Ein Fremder, der Angehörige eines andern Volkes, der von verschiedenen Sitten, Rechtsanschauungen und Neigungen Belebte hat auch nicht einen Schein von Recht, sich einer politischen Genossenschaft einseitig und gegen den Wunsch der bisherigen Theilnehmer und ihres Stellvertretes, des Regenten, als Genosse aufzudrängen. Es kann höchst bedenklich für die eigene Sicherheit und Ordnung werden, wenn der Staat ohne seine eigenen augenblicklichen Zustände und die Zahlenverhältnisse berücksichtigen zu dürfen, zusehen muss, wie jede beliebige Menge und jede Art von Ausländern einwandert, sich nach Belieben zusammenrottet oder vertheilt, dieser oder jener innern Partei sich auschliesst oder dient. Höchst wahrscheinlich ist, dass eine solche unterschiedslose Aufnahme anderen Staaten zu beständigen und zum Theile ganz gerechten Klagen Veranlassung gibt, indem sie auf diese Weise in fortwährender Besorgniss vor erneuerten Unternehmungen gehalten sind, wohl zu beschwerlichen und kostspieligen Sicherungsmaassregeln genöthigt werden. Dass aus solchen Missstimmungen aber auch für den aufnehmenden Staat früher oder später ungünstige Folgen sich ergeben, ist wenigstens wahrscheinlich. Möglich, dass eine weite geographische Entfernung, ein ausgedehntes Gebiet und eine grosse Volkszahl,

in welchen sich die fremden Flüchtlinge vertheilen, diese Nachtheile für den eigenen Staat und für Andere mindern; allein die Erfahrung zeigt auch, dass sich dieselben im Verhältnisse einer leichten und schnellen Verbindung steigern. Günstige Lage und Macht mögen die Mittel geben, alle Beschwerden anderer Staaten zu missachten und selbst zu verhöhnen; allein hierin kann nur Verblendung und Rohheit einen Beweis von höherer Gesittigung und Rechtsachtung erblicken, während in der That das Ganze ein Beispiel von unorganischen Zuständen und von Verkennung der höheren Rechts- und Menschheitsforderungen ist. — Die Frage also: ob die englischen und amerikanischen Gewohnheiten sich vertheidigen lassen, muss unbedingt verneint werden. Wenn aber schon an amtlicher Stelle erklärt worden ist, dass kein seiner Sinne mächtiger englischer Minister wagen würde, dem Parliamente eine Aenderung in diesem Rechte vorzuschlagen: so mag immerhin ein solches Beispiel von dem Festhalten eines Volkes an dem, was es für recht und für freisinnig hält, mit Achtung erfüllen; allein ein Beweis, dass dieser Ueberzeugung wirklich etwas Vernünftiges zu Grunde liegt, ist natürlich nicht gegeben. Im Gegentheile hat die Wissenschaft um so sicherer die Aufgabe, über die Wahrheit aufzuklären; damit sich allmälig die allgemeine Meinung ändere, dadurch aber eine Verbesserung des Rechtes möglich werde.

bb) Vergleichung des belgischen und des französischen Systemes.

Wird nun aber dem Staate ein Recht auf nöthige Freiheit der eigenen Entscheidung und auf Verfahren nach örtlichen und persönlichen Verhältnissen zuerkannt, so kann — und diess ist die Antwort auf die zweite der oben aufgestellten Fragen — darüber wohl kein Zweifel obwalten, dass es fast ein Widerspruch in sich ist, wenn man die Entscheidungen der Regierung durch allgemeine Gesetze möglichst zu regeln und zu beengen sucht, wie diess das belgische Recht thut. Darin besteht ja eben das Tadelnswerthe der englischen Auffassung, dass man einem Fremden ein förmliches Recht gibt, sich aufzudrängen, und zwar desshalb, weil er mit den Gesetzen seines Vaterlandes in Zwiespalt gekommen ist; anstatt der Regierung in jedem besondern Falle eine Prüfung über die Annehmbarkeit der Person und über die wahrscheinlichen Folgen des Schutzes nicht nur einzuräumen, sondern sogar zur Pflicht zu machen. Nun ist es aber klar, dass wenn ganze Kategorieen von Personen ein für allemal als zulassungsfähig erklärt sind, wenn ferner die Aufkündigung des Schutzes bestimmten Voraussetzungen gesetzlich unterliegt, ein grosser Theil der freien Bewegung wieder genommen ist. Es ist unmöglich, diese Kategorieen so zu bilden, dass sich nicht in vielen einzelnen Fällen Unzuträglichkeiten ergeben; keinem Scharfsinne wird es gelingen, alle triftigen Gründe einer Wiederwegweisung zum Voraus anzusinnen. Die ein für allemal gegebenen Ansprüche benehmen der Regierung die Möglichkeit,

Bedingungen der Duldung vorzuschreiben, welche vielleicht allein im Stande wären, die im Inneren oder von Aussen drohenden Nachtheile zu beseitigen. Es kann unter diesen Umständen weder an Zerwürfnissen mit dem Auslande, noch an widrigen und fast unwürdigen Streitigkeiten mit einzelnen Flüchtlingen fehlen. Das Ganze ist eine halbe Maassregel, welche denn auch alle Folgen einer solchen hat, namentlich Undank von jeder Seite. — Entschieden ist also das System der völligen Unbeschränktheit der Staatsgewalt vorzuziehen. Dass darunter nicht Willkür und unbegründete Härte verstanden sein will, bedarf hoffentlich nicht erst der Bemerkung. Auch da, wo der Regierung eine Prüfung des einzelnen Falles zusteht, und wo Bedingungen der Aufnahme und fernern Duldung vorgeschrieben werden können, ist die Aufstellung von allgemeinen Grundsätzen möglich, nach welchen in der Regel gehandelt wird. Warum sollte ein Staat nicht aussprechen können, dass er im Zweifel Fremden Aufenthalt gestatte, dass er jeden Falles einen politischen Flüchtling oder einen wegen bestimmter untergeordneter Vergehen Verfolgten nicht ausliefere u. dgl.; dagegen allerdings sich eine Entscheidung in jedem einzelnen Falle vorbehalte, ob nicht Gründe des allgemeinen Wohles oder die Verhältnisse der Person und der in Frage stehenden Beschuldigung eine Ausnahme oder wenigstens die Auflegung von Bedingungen erheischen? Nichts ist freilich möglicher, als dass sich auch bei dem seltensten und billigsten Gebrauche solcher Rechte ein Geschrei erhebt, und zwar wohl ein um so lauteres, als der von der Maassregel Betroffene dieselbe wirklich verdient; allein diess kann doch kein Grund zur Verzichtung auf ein nothwendiges Recht und zur Nichterfüllung einer grossen Pflicht sein. Auch soll gar nicht in Abrede gestellt werden, dass die eingeräumte Freiheit missbraucht werden kann, schon oft missbraucht worden ist, aus Feigheit nach Aussen, aus kleinlicher polizeilicher Quälerei, aus Abneigung gegen edle Bestrebungen und tüchtige Männer. Allein hier liegt einfach die Alternative vor, ob die sittlichen Zustände und die staatlichen Einrichtungen des Landes so beschaffen sind, dass sich eine gesunde öffentliche Meinung gegen einen solchen Missbrauch kräftig und nachhaltig geltend macht; oder ob dem nicht so ist. Im ersten Falle wird die Regierung in bessere Bahnen gedrängt werden; im andern würden auch formelle Bestimmungen thatsächlich keinen Schutz gewähren. Ueberhaupt ist es keine richtige Staatskunst, dem Staate aus Besorgniss vor Missbrauch die nothwendige Macht zu versagen. Vielmehr sorge man durch allgemeine Einrichtungen für einen Geist gesetzlicher Freiheit und männlichen Bürgerbewusstseins, dann wird sich der richtige Gebrauch schon von selbst ergeben. Hierin allerdings kann England ein Muster sein.

cc) Das System der deutschen Staaten.

Auch für die mittlere Theorie ist der Satz aufgestellt worden, dass keine Auslieferung wegen politischer Anklagen stattfinden dürfe. Nun findet sich aber, dass im Widerspruche mit dieser Lehre solche Auslieferungen vielfach zugestanden werden, und zwar auch von solchen Staaten, welche den Vorwurf schwer ertragen würden, schnöder Willkür und Härte zu fröhnen. So z. B. die deutschen Staaten, namentlich seit dem Bundesschlusse vom 18. Aug. 1836, welcher die allgemeine gegenseitige Auslieferung von Staatsverbrechern anordnet. — Ist nun diese Abweichung von einer unter den übrigen gesittigten Völkern fast unwandelbar bestehenden Sitte zu tadeln, oder liegen etwa in den besonderen Verhältnissen dieser Länder Rechtfertigungsgründe?

Es ist vor Allem zu unterscheiden.

Wenn es deutsche Staaten gibt, welche ihre Geneigtheit zu Auslieferungen politischer Flüchtlinge auch gegenüber von nichtdeutschen Staaten bethätigen, so kann hier natürlich der Rechtfertigungsgrund nicht in den eigenthümlichen inneren Verhältnissen gefunden werden. Der Bund ist in diesen Fällen nur etwa in so ferne von Bedeutung, als er selbst kleineren Ländern eine bedeutende Stütze gewährt, welche sie in den Stand setzt auch im Verhältnisse zu mächtigeren Staaten ihr Recht und ihre Unabhängigkeit zu wahren und die allgemeinen völkerrechtlichen Befugnisse in Anspruch zu nehmen. In solcher günstiger Stellung befinden sie sich denn auch in der Auslieferungsfrage; und bei den grossen deutschen Mächten bedarf es nicht einmal einer solchen weiteren Unterstützung ihres Rechtes. — Wenn also dennoch eine Auslieferung politisch Angeklagter an fremde Staaten stattfindet, sei es grundsätzlich, wie in Oesterreich, oder wenigstens gerne vertragsmässig, wie in Preussen: so treten ohne Zweifel die gegen eine solche folgerichtige Anwendung des kosmopolitischen Systemes geltend zu machenden Gründe auch hier in Kraft. Es wäre also zwar eine Beeinträchtigung des logisch-richtigsten Gedankenganges, allein ein Vorschreiten zu einer praktisch zweckmässigern und mildern Auffassung der menschlichen Verhältnisse, wenn sich solche Staaten zur Anwendung des mittlern Systemes in diesem Punkte verständen. Was sie etwa in einzelnen Fällen an Sicherheit oder wenigstens an Bequemheit der Zustände verlören, würden sie wohl reichlich in sittlicher Achtung, selbst der eigenen Unterthanen, gewinnen.

Wesentlich anders stellt sich die ganze Frage bei den Auslieferungen der deutschen Staaten unter sich. — Gegenstand der besonderen Verabredung sind Solche, welche sich «gegen die Souveränität, oder gegen die Existenz, Integrität oder Sicherheit eines andern Bundesstaates» verfehlten und dem ihrer habhaft gewordenen Staate nicht selbst angehören. Die angeordnete Maassregel aber ist: Auslieferung an den verletzten oder bedrohten

Staat, anf vorgängiges Verlangeu desselben. — Hierans ergibt sich denn zunächst, dass der Bnndesbeschlnss eine Auslieferung nicht vorschreibt für Solche, welche ciner Unternchmnng gegen den Bund selbst beschuldigt sind. Allerdings verfügt das Gesctz, dass solche Handlnngen, weil die Bundesverfassnng wcsentlicher Bestandtheil der Verfassnng jedes einzelnen Bnndesstaates sei, unter den Begriff des Hochverrathes, Landesverrathes n. s. w. fallcn sollen; allein eben hierans geht hervor, dass jeder einzelne Staat, der eines Beschnldigten dieser Art habhaft wird, zur Anstcllung eines gerichtlicben Verfahrens zuständig ist. Selbst wcnn die in Frage stehende Handlnng ausserhalb Landes, und wenu sie von einem Nicht-Untertbanen begangen wurde, ist Anslieferung keine Nothwendigkeit; sondern es tritt dann vielmchr der Fall einer gcgen den Staat im Anslande und von einem Fremden gerichteten Verletzung ein, zn deren Untersnchnng nnd Bestrafung dic einheimischen Gericbte vollkommen zuständig sind, wenn der Thäter (wie hier voransgesetzt) in Gewahrsam gebracht ist. Ferner erhellt aus den Worten des Gesetzes, dass die Anslieferung keineswegs eine unbedingt nothwendige, in Folge des Bundesschlusses von selbst eintretende, und somit die einzig erlanbte Verfahrensweise ist; sondern dass sie nur erfolgen mnss, wenn sie vom Verletzten verlangt wird. Bis dahin, und in Ermanglnng eines Anslieferungsansinnens, ist jeder Bnndesstaat ermächtigt, nach den von ihm im Allgemeinen befolgten Grnndsätzen zu verfahren, also namentlich, wenn er es für gut findet, Asyl zu gewähren, sei es mit sei es ohne Bedingungen, oder aber den Flüchtigen ganz wegzuweisen. Endlich ist bestimmt, dass eigene Unterthanen anch in diesem Falle niemals auszuliefern sind. — Die Frage ist also, ob die vom Bnnde in solcher Weise beschränkte Anslieferung in den cigenthümlichen Verhältnissen Dentschlands begründet ist, so dass eine Ansnahme von dem mittleren Systeme als eine besondere Nothwcndigkeit und nicht als ein Verkennen der von der europäiscben Gesittigung im Allgemeinen geforderten Handlungsweise erscbeint?

Hier kommen denn nun dreierlei Umstände in Betracht: die Kleinheit des Gebietes sehr vieler Bundesglieder; die vielfache Verschlingung der Landesgrenzen; endlich die gemeinschaftliche politische Grundlage der deutschen Staaten. — Die Kleinheit des Gebietes hat zwei bedeutende Nachtheile für die Beschützung der bestehenden Staaten gegen ungesetzliche Unternehmnngen. Zunächst die Leichtigkeit der Flncht nach vollzogener oder gescheiterter Verletzung. Zweitens die Unmöglichkeit, einem politischen Flüchtlinge in solchem beschränkten Raume einen unschädlich machenden, etwa von der Grenze oder von den grossen Verkebrswegen entfernten, Aufenthaltsort anzuweisen. — Letzterer Umstand fällt aber nm so mehr ins Gewicht, als die Unregelmässigkeit der Grenzen nnd die selbst theilweise vorhandane Zerrissenheit der Gebiete dazu kommt. Diese erschwert eben so sehr Vorsichts-

maassregeln, als sie Wiederholungen der Vorbereitungen und Angriffe erleichtert. Dass namentlich die kleineren deutschen Staaten durch diese Verhältnisse in Schwierigkeiten verwickelt sind, welche in grösseren Staaten gar nicht bestehen, lässt sich nicht verkennen. — Was aber schliesslich die gemeinschaftliche staatliche Stellung der Bundesstaaten betrifft, so ist allerdings in Betrachtung zu ziehen, und ist durch Erfahrung vielfach nachgewiesen, dass bedeutendere Unruhen in einem Lande die Ordnung auch in anderen schnell und bedenklich gefährden können. In welchen letzten Ursachen ein solches Gemeingefühl begründet ist, thut hier, wo es sich nicht von Wünschen nach Umgestaltung der deutschen Zustände, sondern von den Maassregeln zur Vertheidigung der bestehenden handelt, nichts zur Sache; es genügt die Anerkennung einer eigenthümlichen Gefahr.

Unter diesen Umständen mögen denn allerdings Sicherungsmaassregeln, welcher ausgedehntere und selbstständigere Staaten nicht bedürfen, ergriffen werden. Und dass eine grössere Wahrscheinlichkeit der Bestrafung ein Sicherungsmittel sei, ist ebenfalls nicht zu bestreiten. Als eine ganz grundlose und verkehrte Härte ist also diese Ausdehnung der Auslieferung an sich nicht zu erklären. Allerdings kann dieselbe auch unter den deutschen Staaten missbraucht werden und zur Vollbringung gehässiger Rachehandlungen und offenbarer Ungerechtigkeiten dienen; und es ist somit sehr wünschenswerth, dass in denjenigen Fällen, in welchen etwa Uebelthaten zu befürchten stehen, besser gesinnte Regierungen nicht nur durch geeignete Vorstellungen Einhalt thun, sondern namentlich auch der ungefährdeten Entfernung unschuldiger Flüchtiger nichts in den Weg legen: allein, wenn schliesslich ein Bedauern auf der Maassregel liegen bleibt, so ist er mehr verschuldet durch die ganze Gestaltung der deutschen Dinge, als durch diese besondere, in der That nicht willkürlich hervorgerufene, Folge derselben. Es wäre somit auch ungerecht, aus dieser Abweichung von dem mittlern Systeme auf eine tiefer stehende sittliche und menschliche Bildung Deutschlands und in Sonderheit seiner Regierungen zu schliessen. Nothwehr schliesst in allen Verhältnissen feinere Rücksichten aus.

c) Vorschlag.

Doch, es ist mehr als Zeit, die Erörterung zu Ende zu bringen. Es sei aber gestattet, dieses zu thun durch eine Hindeutung auf das Mittel, welches allgemein eine bessere Ordnung des wichtigen Gegenstandes herbeizuführen geeignet erscheint.

Wie immer die Ansicht des Einzelnen über die theoretisch beste Lösung der Asyl- und Flüchtlingsfrage und dessen, was daran hängt, oder über die Handbarkeit der Sache im Leben beschaffen sein mag; darüber kann nur Eine Stimme sein, dass die jetzige Meinungsverschiedenheit der Regierungen,

so wie die grosse Anzahl der verschiedenartigsten Gesetze, Verträge und Gewohnheitsrechte ein grosser Uebelstand ist. Denn Meinungsverschiedenheit über Recht und Pflicht der Staaten hinsichtlich der internationalen Rechtspflege führt erfahrungsgemäss zu häufigen und zum Theile höchst bitteren Streitigkeiten. Die Verweigerung einer Hülfe wird von dem Anfordernden als Begünstigung seiner Feinde, vielleicht als unverantwortliche Genossenschaft mit Verbrechern betrachtet; während der Angeforderte sich beleidigt findet durch eine Zumuthung, welche ihm eine Barbarei und deren Erfüllung eine Feigheit erscheint. Die Klagen über Belästigungen und Gefährdungen durch die jenseits beherbergten Flüchtlinge reissen nicht ab; und schon in mehr als Einem Falle ist die Erbitterung fast bis zur Kriegserklärung gestiegen, bat wiederholt sehr berbe Gegenmaassregeln als Retorsion hervorgerufen. Und da sich die politische Leidenschaft bis zu Mordanfällen gesteigert hat, so hat auch das, an sich gewiss sehr gerechte, Verlangen nach Beseitigung der Gefahr die Färbung der persönlichen Beleidigung erhalten. Man erinnere sich, statt alles Andern, an die Stimmung der französischen Regierung gegen England nach dem Orsini'schen Mordanschlage. Durch alles Dieses aber ist ein hässlicher Misston in grosse Völkerverhältnisse gekommen und ein neuer Zündstoff den ohnedem nur allzu zahlreichen Streitgründen zugefügt. Und je weniger eine schnelle Beruhigung der staatlichen Bewegungen und Versuche zu erwarten steht, während die Schnelligkeit und Leichtigkeit der Verbindungen unter Ländern, ja Welttheilen ins Fabelhafte wächst: desto sicherer wird das Uebel fortdauern und selbst zunehmen. Die grosse Menge und Verschiedenheit der positiven Rechtsquellen aber ist eine Qual nicht nur für die Uebersicht und Beherrschung des Gegenstandes, sondern noch weit mehr für die Amtsthätigkeit der Behörden aller Art. Es streift doch fast an das Lächerliche, wenn über diese einzige Frage ganze Sammlungen von Verträgen von Einem Staate abgeschlossen und angewendet werden, unter sich voll unmerklicher, spitzfindiger Unterschiede und abweichender kleiner Bestimmungen.

Nun ist aber wohl unbestreitbar, dass die ganze Frage unter Staaten wesentlich gleicher Gesittigung auf eine gleichmässige Weise bestimmt werden könnte. Es ist ja — vielleicht mit einzelnen, genau zu bezeichnenden Ausnahmen — dieselbe keine Frage der Zeit, des Ortes, der Regierungsform, sondern eine ganz allgemeine, menschliche. Eine einzige, keineswegs ausgedehnte Vereinbarung würde freundliche Gesinnung unter den Regierungen und Staaten und eine grosse Vereinfachung der Geschäfte herbeiführen, überdiess sowohl dem Ganzen als dem Einzelnen eine grössere Sicherheit wirklicher Rechte gewähren.

Wo nicht als das einzige, so doch jeden Falles als das zuverlässigste und zu gleicher Zeit leichteste und schlennigste Mittel zur Zustandebringung einer

solchen Uebereinstimmung erscheint denn aber *ein besonderer zu diesem Ende abzuhaltender Congress*, oder — findet man diese Benennung zu umfassend und zu anspruchsvoll — eine Zusammenkunft von besonders bevollmächtigten Abgeordneten der verschiedenen Staaten.

Es sind allerdings gegen diesen Gedanken [1]) verschiedene Einwendungen gemacht, und es ist theils seine Richtigkeit an sich bestritten, theils wenigstens die praktische Ausführbarkeit und der Nutzen solcher allgemeiner Verabredungen geläugnet worden. Mit Unrecht, wie nachstehende Bemerkungen wohl zeigen werden.

Wenn nämlich die Zweckmässigkeit, vielleicht die Erlaubtheit, einer Vereinbarung unter den sämmtlichen europäischen Staaten von vorneherein dessbalb bestritten werden will, weil der Grund der itzigen Verschiedenheit der Anschauungen und Bestimmungen in der noch immer bestehenden Verschiedenheit des Charakters der Staaten liege, und weil der Individualität der Staaten die Möglichkeit einer Geltendmachung durch besondere Verträge über Auslieferung itzt wenigstens noch zu belassen sei [2]): so ist es schwer, diesem Grunde eine Tragweite zu geben. Die Verschiedenheit der europäischen Staaten in Beziehung auf ihre inneren Aufgaben und auf die Mittel zu deren Lösung, namentlich also auf die Verfassungsform, ist allerdings noch beträchtlich genug; allein dieselbe kommt hinsichtlich der hier vorliegenden Frage in keinerlei Betracht. Rechtsstaaten sind sie sämmtlich, und ihre ideelle Aufgabe hinsichtlich der Herstellung einer Rechtsordnung, überhaupt ihr Verhältniss zum Rechtsgedanken, ist durchaus übereinstimmend. Die Gesittigung derselben, wenigstens der Regierungen, ist keineswegs eine specifisch verschiedene. Ueberdiess handelt es sich gar nicht davon, irgend eine Veränderung in den inneren Einrichtungen, welche jeder Staat nach seinen besonderen Bedürfnissen, Anschauungen und Gewohnheiten trifft, zu verabreden; alles dieses bliebe bei einer Uebereinkunft über das Verhalten zwischen Staat und Staat ganz unberührt. Welches Interesse sollte nun die «Individualität» eines jeden einzelnen Staates dabei haben, durch eine Reihe von einzelnen Verträgen und nicht durch eine gemeinschaftliche Verabredung das allgemein Vernünftige und Ausführbare anzuerkennen? Dass ein jeder Staat, welcher mit den in dem Congresse beschlossenen Bestimmungen nicht einverstanden wäre, seine Unterzeichnung verweigern und sich auf das itzige Verhältniss zurückziehen könnte, versteht sich von selbst; aber kein Grund, noch weniger eine Pflicht, zu einer Vereinzlung liegt vor, wenn das Verabredete als recht- und zweckmässig an sich erkannt würde.

---

1) Vgl. die Anmerkung 1 auf S. 730.

2) S. Marquardsen, in Welcker's Staatslexicon, Bd. II, S. 44 fg.

Ebenso wenig mag den angeblichen praktischen Schwierigkeiten ein entscheidendes Gewicht eingeräumt werden. Es sind deren zweierlei geltend gemacht worden: die Nothwendigkeit verschiedener Auslieferungsformen je nach den Verfassungseinrichtungen; und die Verschiedenheit des Auslieferungsbedürfnisses je nach der geographischen Lage der Staaten, ob dieselben nämlich durch weite Entfernungen zu Land oder See von einander getrennt seien, oder nahe beisammen liegen, namentlich lange gemeinschaftliche Landgränze haben [1]. — Was das erstere betrifft, so wäre natürlich das Auslieferungsverlangen in jedem Staate an die seiner Organisation noch dazu geeignete Behörde zu richten; allein die Feststellung der Bedingungen, unter welchen dasselbe gestellt werden könnte, z. B. die Vorzeigung eines gerichtlichen Haftbefehles oder, wohl noch besser, eines gerichtlichen Anklagebeschlusses, wäre wohl in einer allgemein anwendbaren Weise zu Stande zu bringen. (S. oben, S. 697.) — Die Verschiedenheit der geographischen Lage aber scheint doch in der That nur die Häufigkeit der Auslieferungsfälle, keineswegs aber den Grundsatz selbst zu berühren. Ob ein flüchtiger Verbrecher eine trockene oder eine nasse Grenze zu überschreiten hatte, macht in Beziehung auf seine Strafbarkeit und auf die Pflicht der Ueberlassung an die Gerichte der verletzten Rechtsordnung keinen Unterschied. Ebenso mag bei grosser räumlicher Entfernung die Auslieferung, so weit der sittliche Uebelstand unbestraften Verbrechens und die Gefahr einer Wiederholung in Frage steht, seltner erforderlich erscheinen; allein ein grundsätzlicher Unterschied kann in der Verschiedenheit des Raumes nicht liegen, und überdiess verschwindet die Bedeutung dieses Umstandes bei der täglichen Erleichterung und Beschleunigung des Verkehres immer mehr.

Wirklich im Wege stehen nur zwei Hindernisse, und auch diese nicht der Sache selbst, sondern nur dem augenblicklichen Vollzuge und, höchstens, einer alsbaldigen allgemeinen Ausdehnung der Verabredung auf sämmtliche gesittigte Staaten. Einmal der Stand der wissenschaftlichen Bearbeitung. Die Meinungsverschiedenheit über Grundsatz, Folgerungen und Ausnahmen dauert fort bis zu diesem Augenblicke; dadurch wird aber die Gewinnung einer gleichförmigen Auffassung unter den Staatsmännern, die Annahme eines von Allen anerkannten Ausgangspunktes erschwert. Zweitens, die bis zum Fanatismus in einzelnen Ländern gesteigerte volksthümliche Entschiedenheit für eine bestimmte Ansicht, und leider nicht für die richtige. Diese hindert die Regierungen an freier Verfolgung einer bessern Ansicht, zumal in parlamentarischen Staaten.

Diesen beiden Hindernissen muss allerdings entgegengearbeitet werden, wenn eine Vereinbarung zu Stande kommen soll. Glücklicherweise ist dieses

1) P. Sir G. Cornewall Lewis, On foreign jurisdiction, S. 76 fg.

möglich, und gehen sogar die Mittel gegen beide, wenigstens anfänglich, Hand in Hand.

Das erste Erforderniss ist eine fortgesetze wissenschaftliche Durcharbeitung der ganzen Lehre, deren schliessliches Ergebniss, welches es nun auch sachlich sei, doch am Ende in so einfacher Sache eine Gewinnung grosser Uebereinstimmung sein muss. Der Anfang ist ja bereits gemacht, und die so lange Zeit hindurch nicht mit Ernst angefasste Frage seit wenigen Jahren vielfach und gründlich erörtert worden. Noch weiteres kann und soll folgen. Auch hier, wie überall, wird es freilich an Querköpfen und eigensinnigen Rechthabern nicht fehlen; allein wenn die grosse Mehrzahl der gesunden Menschen sich für ein Ergebniss wird entscheiden können, ist für die Benützung im Leben das Nöthige erreicht. Diese wissenschaftliche Erörterung kann denn nun aber ohne alle Hindernisse vor sich gehen.

Schon diese Verhandlungen aber, und noch mehr ein endliches allgemein anerkanntes Ergebniss derselben, würden viel beitragen zur Aufklärung der öffentlichen Meinung. Dass es langsam ginge, ist freilich mehr als wahrscheinlich. Es braucht lange, ehe neu gewonnene Sätze durch die verschiedenen Gattungen des Schriftenthums eine Umstimmung der Massen bewirken. Aber es ist keineswegs unmöglich. Namentlich wird man hier wohl auf die, in anderen Beziehungen freilich unwünschenswerthen, fühlbaren Wirkungen der im gegenwärtigen Zustande unvermeidlichen Streitigkeiten rechnen können. Auch Völker werden durch Schaden klug; und die bei solchen Gelegenheiten nothwendig entstehenden vielfachen Erörterungen, welche durch die Unmittelbarkeit der Beispiele sehr belehrend sind, müssen mächtig dazu helfen. Hier ist es denn Sache der täglichen Presse, aufklärend und überzeugend auf die Massen zu wirken.

Wenn diess nun aber nicht überall so schnell und so vollständig gelingen sollte, als zu wünschen wäre, z. B. also Russland auf einer Auslieferung politischer Flüchtlinge bestehen wollte, oder in England und Nordamerika sich grosse Reste falscher Meinungen halten sollten: so hinderte diess die übrigen Staaten, welche im Wesentlichen zu gleicher Auffassung gelangt wären, keineswegs mit einer Vereinigung unter sich zu beginnen. Worin sollte die Unmöglichkeit, oder auch nur die Schwierigkeit liegen, durch einen Congress der westeuropäischen Staaten zu einer gemeinsamen Uebereinkunft zu gelangen? Schon jetzt sind die Ansichten und Gesetzgebungen dieser Regierungen ziemlich übereinstimmend; eine völlige Vereinigung auf eine mittlere Handlungsweise aber dürfte (auch ganz abgesehen von der Nachhülfe einer bessern Theorie) dadurch erleichtert werden, dass vortheilhafte Ausgleichungen für das, was etwa ungerne aufgegeben würde, in der That vorhanden wären. Wenn nämlich z. B. einzelne Staaten zu dem Grundsatze der Nichtauslieferung wegen staatlicher Vergehen nur ungerne ihre Zustim-

mung gäben; so könnte eine allgemeine Vereinbarung auch ein gemeinschaftliches und wirksames System vorbeugender Maassregeln enthalten, dadurch aber eine jetzt ungekannte Sicherung und Beruhigung bringen. Man nehme an, dass eine der verabredeten Bedingungen festsetze, ein politischer Flüchtling sei in einem unmittelbar anstossenden Staate gar nicht, und überhaupt nur in einer bestimmten geographischen Entfernung von den Grenzen des Staates, gegen den er sich vergangen, zu dulden: würde dadurch nicht (um eben jetzt bestehende Verhältnisse anzuführen) Oesterreich gegenüber von Piemont, Frankreich gegen Belgien gewinnen? Aber eben so auf der andern Seite, d. h. bei denjenigen Staaten, welche ihrer bisherigen Beihülfe zu fremdem Rechtsschutze etwas beifügen müssten. Unzweifelhaft würde sich z. B. die Schweiz zu den eben genannten, und vielleicht noch weiteren, Vorbeugungsmaassregeln schwer verstehen. Allein wäre es unverständig und unehrenhaft, die bisher eingehaltene grössere Freiheit aufzugeben, wenn dagegen nicht nur eigene Befreiung von nicht abreissenden Beschwerden und Unannehmlichkeiten aller Art erlangt, die Veranlassung zu harten und auch für Unschuldige verderblichen Repressalien beseitigt; sondern auch der Grundsatz, dessen Durchsetzung die edleren Geister des Volkes als Forderung der Gesittigung betrachteten, nämlich die Asylberechtigung politischer Flüchtlinge, zum allgemeinen europäischen Rechte erklärt werden könnte? Schwierigkeiten würden freilich sein. So müsste z. B. vielleicht den besonderen Verhältnissen Deutschland in so ferne Rechnung getragen werden, als sich der Bund nur als Gesammtheit und gegen Aussen den allgemeinen Grundsätzen anschlösse, in seinem Innern aber, d. h. für die Verhältnisse der Mitglieder unter sich, freie Hand für besondere Verabredungen behielte. Ist doch der Grundgedanke, welcher in der ganzen Sache festgehalten werden muss, der der Mässigung, der Anerkennung der Bedürfnisse des Lebens im Gegensatze gegen blosse logische Starrheit. Es soll dadurch im Einzelnen und Ganzen das erreichbare Gute an die Stelle von Streit über das unbedingte Recht, und Anerkennung der verschiedenen Bedürfnisse an die Stelle von hochmüthiger und eigensinniger Einseitigkeit gesetzt werden. Und von derjenigen Auffassung der internationalen Verhältnisse, welche die Zollvereine, die Verträge über die Posten, Eisenbahnen, Telegraphen, Nachdruck, die Verabredungen über Heimathlose zu Stande gebracht hat, welche eine gemeinschaftliche Quarantäneordnung verabredete, darf schliesslich auch hier das Bessere, wenn schon schwierig zu Stande zu Bringende erwartet werden.

Im schlimmsten Falle aber würde sogar eine Verabredung unter nur wenigeren Staaten ein grosser Gewinn; zunächst für die Betheiligten dann aber, und hauptsächlich als Anfang und zwingender Vorgang.

Einer besondern Erwägung könnte bei jeglicher Ausdehnung des Vereines auch noch die Frage unterzogen werden, ob nicht zur Entscheidung

über zweifelhafte Fragen ein völkerrechtliches Schiedsgericht zu bestellen wäre; wenigstens für die erste Zeit, bis zur Bildung eines Gewohnheitsrechtes. Es ist wohl erlaubt, Elihn Bnrritt's Plan im Ganzen zu belächeln, und doch sich zu der Ansicht zu bekennen, dass eine Ansdehnung des schiedsrichterlichen Verfahrens zur Ordnung einzelner bestimmter Fragen ein grosser Gewinn nnd keine thatsächliche Unmöglichkeit wäre.

So viel ist jeden Falles gewiss, dass der jetzige Zustand der internationalen Rechtshülfe eine Unehre für die Wissenschaft und ein Uebel für das Leben ist; und dass es also einer Abhülfe bedarf. Will also dem vorstehenden Vorschlage kein Gehör gegeben werden, so ist jeder andere bessere, das heisst ausführbarere, willkommen zu heissen. Möge er nnr gemacht werden!

3.

Ueber völkerrechtswidrige Kriegsmittel.

Die Reden und Beschlüsse jener Versammlungen von Friedensfreunden sind längst verhallt ohne irgend einen Erfolg; im Gegentheile hat Europa, dessen Gesittigung man der Barbarei des Krieges entwachsen erklärte, in den letzten Jahren so blutige Kriege als je zuvor erlebt, und es sieht wahrlich nicht danach aus, als wenn sie die letzten Beispiele dieser entsetzlichen Selbsthülfe der Staaten sein sollten. Wie immer man urtheilen mag von der Unzweckmässigkeit des Krieges als Rechtsmittel, und von der Folgewidrigkeit der Hinschlachtung vieler Tausender von Unschuldigen auf den Befehl derselben Staaten, welche selbst dem Schuldigsten ihrer Unterthanen nur nach den genauesten Untersuchungen und unter Anwendung aller denkbaren Sicherungsmittel das Leben absprechen; wie sehr man davon überzeugt sein mag, dass die durch einen Krieg möglicherweise zu gewinnenden Vortheile ganz verschwinden gegen die unberechenbaren Nachtheile desselben für Staaten und Völker; kurz, wie sehr man den Krieg verabscheuen mag: auf eine Wiederkehr von Kriegen muss man gefasst sein. Wer in der jetzigen Weltlage an eine Erfüllung der Bemühungen der Friedensfreunde glaubt, mag vielleicht von wohlwollender Gesinnung, aber sicher nicht von praktischem Verstande, Zeugniss ablegen.

Verhält sich dem nun aber eben so bei Solchen, welche wenigstens b e s t i m m t e e i n z e l n e U e b e l der jetzigen Kriegführung beseitigen und für deren Unterlassung eine allgemeine völkerrechtliche Anerkennung erwirken möchten? Viele werden allerdings dieser Meinung sein. Es wird ihnen eben so unpraktisch bedünken, die Gewaltigen der Erde von der nutzlosen Unmenschlichkeit einzelner bestimmter Kriegshandlungen überzeugen zu wollen, als von der Barbarei des Krieges überhaupt. Und selbst besten Falles wird ihnen der einzige zu einem solchen Ziele führende Weg, nämlich die Gewinnung einer unwiderstehlichen öffentlichen Meinung, so unabsehbar weit erscheinen, dass sie seine Betretung für eitel Zeitverlust und Versäumung

nützlicherer weil erreichbarer Zwecke erklären. Dennoch liegen wohl in der That die Dinge anders; es will vielmehr bedünken, dass es möglich sei, Verbesserungen der fraglichen Art wenigstens zur Sprache zu bringen, ohne dass man dem Vorwurfe nutzloser Phantasterei nothwendig verfiele.

Wer nämlich nicht absichtlich seine Augen gegen widrige Thatsachen verschliesst, muss bemerken, dass keineswegs blos die Hoffnungen auf ein gänzliches Unterbleiben der Kriege sich als leer erwiesen haben, sondern dass sogar die Kriege noch weit unheilvoller als früher theils bereits geworden sind, theils künftig zu werden drohen. Diess aber in doppelter Beziehung.

Einmal hat es sich durch eine grausame Ironie des Zufalles begeben, dass gerade die gestiegene Gesittigung und vor Allem die hohe Ausbildung aller Technik, welche man als Hauptgründe für die künftige Unmöglichkeit eines Krieges gepriesen hatte, die Mittel zu einer weit verheerenderen und früher unbekannte Leiden mit sich bringenden Kriegsführung liefern. Die allgemeiner verbreitete und tiefergehende Kenntniss der Naturwissenschaften hat neben den grossen Friedenserfindungen auch neue Zerstörungsmittel geliefert, welche die früheren an Furchtbarkeit weit hinter sich lassen. Es sind z. B. die Feuerwaffen, und zwar sowohl die Geschütze als die kleineren, durch unermüdliche Versuche und durch Anwendung der gelehrtesten und scharfsinnigsten Verfahrensarten nach Tragweite, Sicherheit des Treffens, Zerstörungskraft so vervollkommnet worden, dass sie die Vernichtung von Menschen und Dingen in früher unmöglichen Ausdehnungen gestatten. Die Fortschrittte der Schiffbaukunst, der Physik und der Mechanik haben die Erbauung von schwimmenden Kriegsmaschinen ermöglicht, welche den Kriegen eine früher ganz unbekannte und unmögliche Ausdehnung zu geben erlauben. Es können durch die von Dampf bewegten Kriegsflotten und ungeheuren Transportschiffe itzt ganze Heere mit einem Male und unabhängig von Wind und Wetter an eine fremde Küste geworfen, dadurch aber Länder in Gefahr von Verwüstung und Unterjochung gebracht werden, welche sich früher frei von jedem unmittelbaren Kriegsübel glauben durften. Es ist wahrscheinlich, dass stahlgepanzerte Schiffe aller bisherigen Vertheidigungseinrichtungen zu spotten und Verheerung in Seehafen und Flüsse zu tragen vermögen, welche noch vor einigen Jahren für unangreifbar galten. Ausserdem ist nicht zu vergessen, dass der durch einen langen glücklichen Frieden sehr gesteigerte Reichthum der Völker nicht blos die Mittel zu höherem Genusse und zur Errichtung staunenswerther Friedensmittel gewährt, sondern auch durch fabelhaft grosse Anlehen und um das Vielfache gestiegene Auflagen das zur Kriegführung unerlässliche Geld in früher unbekannter, fast ungemessener Fülle liefert, dadurch aber die Kriege theils leichter, theils umfangreicher macht. — Mit Einem Worte, die Fortschritte der gesittigten Völker haben auch die Kriegführung ausgebildet, so dass sie an Furchtbarkeit das noch

vor einigen Generationen Mögliche in demselben Grade übertrifft, wie dieses seiner Seits über den Zerstörungsmitteln des Mittelalters oder der halbwilden Völker stand.

Zweitens aber haben die Begebenheiten der letzten Kriege, namentlich aber die des italienischen, gezeigt, dass sich europäische Mächte nicht bedenken, nach ausgebrochenem Kriege zur Beschädigung und Schwächung des Friedens Maassregeln politischer Art zu ergreifen, welche man in früheren Zeiten gar nicht oder doch nur in sehr kleinem Maasse benützte, und die man kaum als ehrenhaft betrachtet hätte. Es ist diess die Verwendung von barbarischen Kriegsvölkern zur weiten Verbreitung eines lähmenden Schreckens; die Verführung der gegenüberstehenden Truppen zur Fahnenflucht; endlich die Aufwieglung weit entlegener Gebietstheile des Gegners. Von welcher Tragweite diese Maassregeln sind, und wie sehr sie zu einer Ausdehnung der Kriegsübel beitragen müssen, bedarf nicht erst einer Erörterung; namentlich aber würden sie sich erst in ihrer ganzen Tragweite zeigen, wenn sie, wie doch bei wiederholter Anwendung nicht fehlen könnte, durch Retorsionen und Repressalien in allgemeinen Gebrauch kämen.

So entsteht denn die Frage, ob wirklich das Menschengeschlecht, nicht nur trotz steigender Bildung, sondern vielmehr theilweise gerade durch Benützung derselben, zu einer unberechenbaren Steigerung der Kriege und ihrer Uebel verurtheilt ist?

Mehr als naiv wäre es, zu hoffen, dass die Staaten durch Vorstellungen über die Furchtbarkeit der neu erfundenen Zerstörungsmittel bewogen werden könnten, sich, etwa im Wege des Vertrages, zu einer Nichtbenützung derselben zu entschliessen. Einmal erfundene Kriegswerkzeuge und Kriegseinrichtungen werden gebraucht werden, was man immer vom sittlichen und sentimentalen Standpunkte aus dagegen einwenden kann. Wenn sie auch, von beiden Seiten gleichmässig gebraucht, keine Veränderung in den Machtverhältnissen hervorbringen, sondern nur für alle Theile grössere Uebel zur Folge haben, so muss doch jeder Staat zu ihnen greifen, um nicht durch einseitige Beharrung beim Alten relativ schwächer zu werden. Wie seiner Zeit die Klagen über die Unritterlichkeit des Feuergewehrs keineswegs von Einführung desselben abhielten; wie die vom revolutionären Frankreich ersonnene allgemeine Kriegsdienspflicht die kleinen geworbenen Heere überall beseitigte und bei allen Völkern eine neue grösseste Last, die Blutsteuer, einführte: so ist es bereits geschehen und wird es noch weiter der Fall sein hinsichtlich der gezogenen Kanonen, der Spitzkugeln, der verbesserten Büchsen, der stahlgepanzerten Widderschiffe und schwimmenden Batterieen, der Schraubenlinienschiffe u. s. w. Und selbst wenn, wie kaum zu bezweifeln ist, noch anderweitige, vielleicht noch furchtbarere Zerstörungsmittel werden ersonnen werden, so ist auch deren möglichst schneller, allgemeiner

Einführung und ausgedehntester Verwendung entgegen zu sehen. Die Steigerung der technischen Geschicklichkeit wird allerdings auf diese Weise zum Fluche für die Menschheit; allein sie kann nicht rückgängig gemacht werden und, einmal vorhanden, nicht unbenützt bleiben.

Vernünftigerweise kann also nur untersucht werden, ob nicht die mit den neuen technischen Zerstörungsmitteln ausgerüsteten Regierungen wenigstens die Pflicht haben, auf die andere Gattung der ebenfalls drohenden gesteigerten Kriegsmittel zu verzichten?

Das europäische Völkerrecht hat zu keiner Zeit die Anwendung aller und jeder Mittel, welche einem Feinde zu schaden vermochten, gebilligt [1]). Es ist bekannt, dass der Gebrauch gewisser Waffen und Geschosse, z. B. der Kettenkugeln, des gehackten Bleies, der Nägel, Glasstücke u. dgl. für völkerrechtswidrig gilt [2]). Es ist nicht erlaubt, Meuchelmord gegen einen Feind zu begehen, und es darf desshalb auch kein Preis auf den Kopf eines feindlichen Anführers gesetzt werden [3]). Vergiftung von Brunnen und Lebensmittel, Zusendung von Pestkranken ist untersagt [4]). Es darf keine falsche Flagge beim Angriffe auf ein feindliches Schiff aufgezogen und dadurch dasselbe in falsche Sicherheit gewiegt werden [5]). Die Niedermetzelung wehrloser Gefangener oder Solcher, welche sich ergeben wollen, ist gegen das Völkerrecht, Fälle von Retorsion oder von Sorge für eigene Sicherheit abgerechnet [6]). Es gilt für eine schimpfliche, eines gesittigten Staates unwürdige Barbarei, ohne unmittelbare Nothwendigkeit für Kriegszwecke das feindliche Land zu verheeren, das Eigenthum der Bürger wegzunehmen, sie persönlich zu misshandeln [7]). Es gilt ferner als unehrenhaft und den Gesetzen eines offenen Zweikampfes zuwiderlaufend: eine Hintergehung des Feindes durch eine

---

1) Von allen Schriftstellern über Völkerrecht ist Byukersheek, Quaest. jur. publ., Lib. I, c. 1, der einzige, welcher jede Art von Vernichtung und Beschädigung des Feindes für erlaubt erklärt; es ist ihm jedoch zu jeder Zeit von allen Seiten entschieden widersprochen worden, und auch die unzweifelhafteste Gewohnheit ist gegen ihn.

2) S. Martens, Précis du droit des gens, éd. 3, S. 469, Anmerk. d; Klüber, Europ. Völkerr., § 244; Ortolan, Diplomatie de la mer, Bd. II, S. 32 fg.; Heffter, Europ. Völkerr., 2. Aufl., S. 220.

3) S. Vattel, Buch III, § 155 fg.; J. J. Moser, Versuch des neuesten europ. V.R.s, Bd. IX, 1, S. 130 fg.; Martens, Précis, S. 468.

4) S. H Grotius, De jure belli et pacis, Lib. III, c. 4, § 16; Vattel, a. a. O.; Martens, a. a. O., S. 468; Klüber, a. a O., § 244; Oke Manning, Commentaries on the law of nations, S. 150; Heffter, Völkerrecht, 2. Ausg., S. 219 fg. Eine Anzahl älterer besonderer Abhandlungen über den Gegenstand s. bei Ompteda, Literatur des V.R.'s, Bd. II, S. 636; unter diesen aber insbesondere: Trinkhusius, De illicito venenatorum armorum usu. Jen., 1668; Cocceji, H., De armis illicitis. Francf., 1698, 4.

5) S. Ortolan, Diplomatie de la mer, éd. 2, Bd. II, S. 29.

6) S. J. J. Moser, Versuch, Bd. IX, 2, S. 250; Vattel, Buch III, § 139 fg.; Martens, Précis, § 275; Klüber, a. a. O., § 249; Wheaton, Élémens du droit intern., Part. IV, ch. 2, § I; Oke Manning, a. a. O., S. 155; Heffter, a. a. O., S. 224. Monographien s. bei Ompteda, Literatur, Bd II, S. 644 fg. und bei Kamptz, S. 343 fg.

7) S. H. Grotius, Buch III, Kap. 5 u. 6; Vattel, Buch III, Kap. 9, § 166 fg.; Martens, § 279; Heffter, S. 227 fg.

positive Lüge oder durch Nichteinhalten eines bestimmt gegebenen Wortes; absichtliches Trachten nach dem Leben des feindlichen Staatsoberhauptes; die Eröffnung des Krieges ohne vorangegangene Erklärung; die Bestechung feindlicher Feldherren. Mag auch die Gewohnheit in dem einen oder dem andern dieser Punkte schwanken, so trifft doch Diejenigen, welche hinterlistig oder über die Gebühr gewaltthätig verfahren, harter Tadel, und es geht sicherlich die Richtung nicht auf eine Minderung oder Abschwächung dieser Fälle, sondern im Gegentheile auf ihre Befestigung und Hochhaltung. Diess Alles aber hat seinen guten Grund, und man hat mit den Folgen eines Principes, nicht aber mit einzelnen und inconsequenten Menschlichkeits-Rücksichten mitten in einem Zerstörungswerke zu thun. Es sind nämlich alle jene Erleichterungen der Kriegsübel nur folgerichtige Ableitungen aus dem völkerrechtlich feststehenden Begriffe und Zwecke des Krieges.

Der Krieg ist die Anwendung von Gewaltmitteln zur Vertheidigung eines bedrohten oder bereits verletzten Rechtes. Es soll der unrechtlich handelnde Staat durch die Anwendung von Waffengewalt genöthigt werden, von einer Fortsetzung seines verletzenden Benehmens abzustehen, wo möglich auch, dem Begriffe nach sogar nothwendigerweise, zur Sicherleistung wegen künftigen friedlichen Benehmens und zu vollständigem Schadenersatze. Alle Mittel, welche geeignet sind, den Widerstand des Feindes niederzuschlagen und seine Waffenmacht zu schwächen, sind erlaubt, mögen sie auch noch so zerstörend und schädlich für ihn sein. Aber das Begehen eines Unrechtes von seiner Seite berechtigt keineswegs selbst Unrecht zu thun, also namentlich über die zur Besiegung des Gegners nöthigen Gewaltmittel hinauszugehen und einen Schaden anzurichten, welcher die militärische Widerstandsfähigkeit des Feindes nicht verminderte, somit eine zwecklose Beschädigung, und zwar im Zweifel ganz Unschuldiger, wäre. Auch kann eine völlige Vernichtung der staatlichen Existenz des Gegners nicht als eine erlaubte Folge eines an sich rechtmässigen Krieges betrachtet werden. Es mögen ihm zu unserer künftigen Sicherheit oder zur Entschädigung Gebietstheile und Rechte abgenommen und beim Frieden rechtlich von ihm erworben werden; allein die blosse Thatsache eines einmaligen Rechtsstreites genügt nicht zu einer bleibenden Eroberung des ganzen Staates oder zu einer Zerstückelung seines Gebietes. Diese mag nur etwa dann stattfinden, wenn die Erfahrung beweist, dass die Sicherheit anderer Staaten ganz unvereinbar ist mit dem Bestande des jetzt besiegten Feindes.

Ist dem nun aber also, so wird es sich auch vertheidigen lassen, wenn die oben bereits genannten, in den letzten Kriegen entweder wirklich vorgekommenen oder doch wenigstens in Aussicht gestellten Maassregeln zur Klasse der nicht gestatteten gezählt werden, und demnach ihre künftige Unterlassung im Namen des europäischen Völkerrechtes verlangt wird.

Was zuerst die Verwendung barbarischer Kriegsvölker betrifft, so handelt es sich zunächst von den zum französischen Heere aus Afrika beigezogenen sog. Turcos, einer aus Eingebornen des französischen Algeriens, Kabylen und Negern zusammengesetzten Truppe.

In wie ferne die Bildung solcher einheimischer Kriegshaufen und ihre Verwendung im Lande selbst, somit zu den dort zu führenden Kriegen, für Frankreich nothwendig oder wenigstens zweckmässig ist, mag dahin gestellt bleiben. Es kann sein, dass barbarische Feinde am besten bekämpft werden durch ähnliche Barbaren; das Klima kann die möglichste Erleichterung europäischer Truppen bei gewissen Diensten erfordern; die eigene Anwerbung und Bezahlung vermindert die verfügbaren Kräfte der feindlich gesinnten Stämme; in dem selbst noch wilden Lande ist die Anwesenheit von Wilden von geringer Schädlichkeit; möglicherweise ist sogar die Gewöhnung an europäische Kriegszucht und an manche gesittigte Gewohnheit eine Art von Civilisationsmittel für die Eingeborenen. Allein diess Alles ist rein örtlich und rechtfertigt einen Gebrauch der afrikanischen Barbaren in einem europäischen Kriege und in einem europäischen Lande noch nicht. Das Völkerrecht beruht wesentlich auf der Gesittigung und entspricht der Stufe derselben; es ist daher auch zu allen Zeiten verschieden gewesen je nach dem Bildungsstande der betheiligten Nationen.

Natürlich wird gegen die Verwendung von barbarischen Truppen nicht desshalb Einsprache gethan, weil ihre Kampfweise eine fremdartige ist. Sie mag wild und den Gewohnheiten europäischer Heere unangemessen sein; allein dass sie an und für sich unerlaubt sei, etwa eine Analogie habe mit den vom Völkerrechte untersagten oben angeführten Kriegsmitteln, wird nicht behauptet. Der Feind hat kein Recht darauf, nur in derjenigen Art angegriffen zu werden, auf welche er gefasst war, und er kann nicht verlangen, dass man nur solche Truppen gegen ihn führe, an deren Kampfsitten er gewöhnt ist. Seine Sache ist es, die eigenen Soldaten einzuüben gegen neue Gegner. Es kann auch von einer kriegführenden Macht nicht erwartet werden, dass sie Hülfsmittel unbenützt lasse, blos weil sie dem Gegner besonders unangenehm sind. Endlich wäre es lächerlich, aus der nicht grossen Zahl der nach Italien gezogenen Algierer die Ueberflüssigkeit ihrer Benützung und die Möglichkeit der ausschliesslichen Verwendung bloss europäischer Regimenter beweisen zu wollen. Auch die Ersparung einer kleinen Anzahl von Franzosen ist ein Vortheil, dessen Anwendung in dem Belieben des Kriegsherrn liegt. In so ferne möchte es also scheinen, als sei die Verwendung auch ganz barbarischer Hülfsvölker lediglich in das Ermessen Desjenigen gestellt, welcher sie zu verwenden, also seinem Befehle gehorsam zu machen und in Verbindung mit seinen übrigen Streitkräften zu bringen gedenkt. — Allein es liegen sonstige schwere Bedenken

vor. Es liegt nämlich in der Natur der Sache, dass solche uncivilisirte Truppen von zweierlei schwerem Unfuge nicht abgehalten werden können. Einmal ist ihre Behandlung von Verwundeten und Gefangenen grausam, und es steht nicht zu erwarten, dass auch noch so strenge Vorschriften sie davon abhalten können. Durch solche Handlungen wird nun aber kein Einfluss auf die militärische Entscheidung ausgeübt, sondern nur eine Anzahl von unnöthigen Uebeln herbeigeführt. Auch darf nicht vergessen werden, dass ein derartiges wildes Verfahren unvermeidlich zu Retorsionen führt, dadurch aber der Krieg immer unmenschlicher wird. Sodann aber sind solche Barbaren eine entsetzliche Plage für die Bevölkerung der Länder, und zwar fast gleichmässig für Freund und für Feind. Tödtungen, Schändungen, Plünderungen der Einwohner können nicht verhütet werden; in der Nähe solcher Wilder hört jede Sicherheit der Personen und des Eigenthumes auf, das Heiligste wird nicht geachtet. Wenn nun selbst die Krieger gesittigter Nationen nur allzu grosses Uebel über die von ihnen überzogenen Landstriche verbreiten, so ist es gewiss der Menschlichkeit und der Bildung eines europäischen Staates unwürdig, dieses Unglück durch Wilde noch bis zum Unerträglichen zu steigern.

Allerdings lassen sich aus der Kriegsgeschichte Beispiele von der Verwendung ähnlicher Soldtruppen oder Bundesgenossen anführen, so z. B. die Gewinnung von indianischen Wilden in nordamerikanischen Kriegen, die Benützung von Tscherkessen gegen die aufständischen Polen u. s. w. Allein es ist dieses auch zu jeder Zeit als völkerrechtswidrig betrachtet worden. Wer kennt z. B. nicht die erschütternde Erklärung Lord Chatham's im englischen Parliamente gegen die Verwendung der «indianischen Bluthunde?» Wie laut war die Missbilligung des Gebrauches jener wilden Bergvölker, als deren grausame Behandlung der Einwohner eroberter Städte bekannt wurde!

Die Gränze mag nicht ganz leicht zu ziehen sein, namentlich für jene Staaten, deren Gesittigung sich in den entfernten Gegenden des eigenen Landes allmählig in Barbarei verliert. Ob und wie weit es z. B. Russland nach europäischem Völkerrechte zusteht, seine Nomadenhorden in einem mitten in Europa zu führenden Krieg hereinzuziehen, ist schwer zu sagen. Allein darüber sollte doch kein Zweifel sein, dass es der Gesittigung Frankreichs nicht würdig ist, zur Ausfechtung von Zerwürfnissen mit europäischen Mächten seine afrikanischen Wilden herbeizuführen und sich dadurch selbst auf eine tief unter seiner eigenen Bildung stehende Stufe der Gesittigung zu stellen. Die Aufrechterhaltung seiner Macht erfordert dieses Mittel sicher nicht; und es würden die übrigen europäischen Staaten in ihrem Rechte sein, sie nämlich nur auf dem gemeinschaftlichen Standpunkte der Gesittigung handeln, wenn sie die Wiederholung einer Verwendung von Turcos und

ähnlichen algierischen Truppen als ein der erlaubten Kriegsführung widersprechendes Verhalten erklärten. Die Erörterung und Feststellung der Frage wäre eine dankenswerthe Aufgabe für den ersten stattfindenden Congress.

Eine auffallende und wohl nicht Wenige gegen die Feinde Oesterreichs in dem letzten Feldzuge erbitternde Erscheinung waren die Versuche, ganze Truppentheile des österreichischen Heeres zu Eidbruch und Fahnenflucht zu verführen. Nicht blos italienische Legionen wurden zu dem Zwecke errichtet, — dieses liesse sich etwa bei dem Zwecke des ganzen Kampfes noch vertheidigen; — sondern es wurden namentlich auch sehr ernstliche Versuche gemacht, die ungarischen Regimenter, vielleicht auch die Polen, zum Uebertritte in Masse zu bewegen.

Dass dieses Verfahren ein unritterliches und hinterlistiges war, wird wohl kaum Jemand ernstlich in Abrede ziehen. Auch sollte darüber kein Zweifel sein, dass sich selbst aus dem Standpunkte der gemeinen Klugheit Vieles dagegen einwenden liess. Nicht nur gewann sicherlich die sittliche Haltung des eigenen Heeres der Sardinier an dem Beispiele begünstigten und belohnten Treubruches nicht viel; sondern es musste nothwendig auch früher oder später die grosse Verlegenheit entstehen, was mit so vielen Heimathlosen zu beginnen sei. Denn dass ernstlich auf einen bleibenden Abfall Ungarns, und daher an die Möglichkeit einer Rücksendung der Uebergetretenen in ihr Vaterland gehofft wurde, ist in der That nicht wahrscheinlich. Doch sind diese Erwägungen allerdings nicht die entscheidenden, wenn es sich davon handelt, ob eine solche Verlockung feindlicher Truppen zum Uebergange als völkerrechtswidrig bezeichnet werden kann. Hier kommt es lediglich auf den Rechtspunkt an.

Vielleicht wird man die ganze Untersuchung der Frage dadurch kurzer Hand abschneiden wollen, dass man sich auf eine feststehende Gewohnheit in diesem Punkte beruft. Man wird sagen, dass zu allen Zeiten Ueberläufer vorgekommen seien, ihre Annahme und Einreihung aber, sei es in die eigenen Truppen sei es in eigens dazu gebildete Abtheilungen, niemals als unerlaubt gegolten habe. Diess ist allerdings richtig, so wenig die Sache auch an sich jemals löblich und jemals logisch vereinbar war mit den Forderungen an die eigenen Soldaten; allein es handelt es sich hier von einem anderen Falle. Man hat nicht etwa blos einzelne Ueberläufer, welche aus subjectiven Gründen ihre Fahne verliessen, aufgenommen und verwendet; sondern es ist der staatliche Zustand des Gegners in seiner Berechtigung geläugnet und eine Abtrennung ganzer Landestheile, wohl bemerkt solcher, um welche der Krieg nicht geführt wurde, als Lockspeise in Aussicht gestellt und angebahnt worden. Noch während des Krieges, also ehe irgend eine Veränderung im Länderbestande des Feindes rechtlich ausgesprochen, ja selbst ehe auch

nur ein Anfang von solcher Zersplitterung gemacht war, wurden schon die Fahnen eines selbstständigen Ungarns entfaltet und den übrigen gesetzlichen und anerkannten Feldzeichen beigesellt. Mit andern Worten: es wurde das eben so wenig eroberte als auch nur im Zustande der Empörung befindliche Kronland als selbstständiger Staat anerkannt. Die Frage ist nun: ob ein solches Gebahren vertheidigbar und die daran sich knüpfende Aufforderung von Seiten gesetzlicher Regierungen an die Truppen einer solchen Provinz, ihrem bisherigen Kriegsherrn ungetreu zu werden, und die Abtrennung ihres Vaterlandes aus seinem bisherigen staatsrechtlichen Verbande anzuerkennen, sich rechtlich vertheidigen lässt?

Diess muss denn aber entschieden bestritten werden. Es steht dem Feinde nicht zu, die Existenz des diesseitigen Staates und seine Integrität nach Belieben zu läugnen und einzelne Theile des Gebietes bereits als nicht mehr dazu gehörig zu behandeln. Eine solche Losreissung und Verminderung des feindlichen Gebietsstandes mag durch einen Frieden nach glücklich geführtem Kriege stattfinden, bis dahin aber ist derselbe rechtlich durchaus nur im Besitze des bisherigen Oberhauptes. Wenn die verbündeten Mächte das Recht hatten, schon während des Krieges Ungarn als einen von Oesterreich losgerissenen Staat zu betrachten, eigene ungarische Truppen anzuerkennen und sich mit ihnen zu verbinden: so hatten sie auch das Recht, die Oesterreich treu gebliebenen ungarischen Truppen als in unberechtigtem Kriegsdienste stehend zu behandeln. Da sie nun daran natürlich nicht dachten, so verfuhren sie offenbar unlogisch und unberechtigt durch Aufnahme der ungarischen Fahne neben der französischen und sardinischen.

Es kann auch die Sache nicht so gewendet werden, als sei überhaupt ein kriegführender Staat ermächtigt, die militärischen Mittel des Feindes nach Thunlichkeit zu schwächen. Allerdings ist diess eine Aufgabe der Kriegführung, ohne deren glückliche Lösung der Zweck des Krieges gar nicht erreicht werden kann. Nicht jedes Mittel zu Erreichung dieses Zweckes ist jedoch völkerrechtlich erlaubt. Der Krieg ist ein gewaltsamer Zustand zwischen souveränen Staaten, welche in Ermangelung eines Richters einen Streit über Rechte oder Interessen mit den Waffen in der Hand zu schlichten suchen, ein grossartiges Gottesurtheil im Sinne des Mittelalters; allein es ist kein Zustand völliger Rechtlosigkeit, und noch weniger befreit der Krieg von der Einhaltung sittlicher Gebote. Das europäische Kriegsrecht besteht nicht darin, dem Feinde so viel Schaden zuzufügen, als nur immer möglich; sondern darin, die durch die Anschauungen gesittigter Völker gebilligten Gewaltmaassregeln anwenden zu dürfen. Dass nun diese Anschauungen nicht alle und jede dem Feinde schädliche Handlung gestatten, ist oben hinreichend an zahlreichen Fällen nachgewiesen worden. Als unzweifelhaftes Motiv gerade der bedeutendsten dieser Gebote macht sich nun aber die Ueber-

zeugung geltend, dass es des Staates unwürdig sei, durch Lug, Trug und Worthruch einen Vortheil über den Feind zu erlangen. Eine Kapitulation muss heilig gehalten, und es darf die durch eine solche zur Rückkehr zum eigenen Heere berechtigte Besatzung nicht in Kriegsgefangenschaft geschleppt werden. Es ist nicht erlaubt, den Feind durch Parlamentairzeichen zu täuschen, und auf diese Weise unversehens zu überfallen. Es wäre ein Verbrechen gegen das Völkerrecht, einen Waffenstillstand zu missbrauchen zur Ueberrumpelung des auf gegebenes Wort bauenden Feindes. Mit Einem Worte: die europäische Gesittigung geht zwar noch nicht so weit, den Krieg im Ganzen und grundsätzlich zu verwerfen; allein sie will wenigstens, dass er ehrenhaft, d. h. nicht mit hinterlistigen Mitteln geführt werde. Sie entledigt die Regierungen nicht von der Befolgung der Gesetze des Anstandes, welche sie in Friedenszeiten zu beobachten haben. Kurz sie will, dass der Krieg ein Zweikampf, nicht aber ein Hinterhalt zu Meuchelmord sei. Ist es nun mit dieser, wenn auch nicht ganz vollkommenen und folgerichtigen, aber doch im Ganzen ehrenhaften Gesittigung vereinbar, wenn eine Regierung so tief herabsteigt, dass sie selbst zu Meineid auffordert? Mit welcher Stirne will sie ihren eigenen Kriegern von Ehre reden und an deren Treue sich wenden, wenn sie in dem nämlichen Augenblicke selbst andere zu Ehrlosigkeit und Untreue zu verführen sucht?

Auch bedenke man wohl, dass ein solches Verfahren nothwendig zu den widrigsten und den Streit auf das Tiefste vergiftenden Handlungen führen muss. Wäre der Plan, die Ungarn zu verführen und sie sodann alsbald dem österreichischen Heere gegenüber zu stellen, gelungen, so wären ohne allen Zweifel diese Ueberläufer von den Oesterreichern nicht als rechtmässige Feinde, sondern als Verbrecher behandelt worden, und zwar mit vollem Rechte. Die Folge wäre dann kriegsrechtliche Hinrichtung der Gefangenen gewesen, jeden Falles bei Offizieren oder bekannten Rädelsführern. Ebenso unzweifelhaft hätten sich aber die Verbündeten der in ihre Reihe Zugelassenen angenommen und Repressalien zuerst angedroht, in sehr wahrscheinlichem Nichtbeachtungsfalle sie auch vollstreckt. Welche schaudervolle und, weil für den schliesslichen Erfolg doch unerhebliche, unnöthig grausame Kriegführung diess aber zur Folge haben musste, bedarf keiner Ausführung. Was aber zu solchen Zuständen mit Nothwendigkeit führt, kann nur als völkerrechtswidrig betrachtet werden.

Die fraglichen Vorfälle selbst beweisen freilich, dass eine unantastbare völkerrechtliche Gewohnheit in dieser Beziehung nicht besteht; allein sind die vorstehenden Erwägungen richtig, so ist auch der Beweis geliefert, dass eine allgemeine Feststellung solcher Gewohnheit eine Forderung der Ehre sowohl als des gegenseitigen wahren Vortheiles wäre. Sie wird aber allmählig zur Kräftigung kommen, wenn sich die öffentliche Stimme entschieden dafür

erklärt, nnd wenn auch die Regierungen selbst unumwunden sich bei jedem neuen Versuche einer Uebertretung gegen denselben als gegen ein internationales Unrecht aussprechen.

Frankreich aber, welches so gerne sich damit brüstet, an der Spitze der europäischen Gesittigung zu stehen, mag wohl zusehen, welche Stellung es in den Augen der Mitlebenden und in dem Urtheile der Geschichte einnehmen muss, wenn es Handlungsweisen begünstigt, wohl gar selbst vornimmt, welche die Uebel des Krieges immer höher steigern, und eine Wiederaussöhnung in Streit gekommener Staaten schwieriger und schwieriger machen. Freilich ist ein grosser Unterschied zwischen selbstbewundernden Phrasen und einer sittlichen Selbstbeherrschung.

Von noch grösserer Bedeutung freilich wäre endlich eine entschiedene Feststellung des Grundsatzes, dass die Anzettlung von Empörung und Umwälzung im Gebiete des Feindes ein völkerrechtlich unerlaubtes Kriegsmittel sei.

Um jedoch hier nicht in Verwechselungen und dadurch in übertriebene und somit nicht durchzuführende Forderungen zu verfallen, ist es nöthig zu unterscheiden. — Eine unerlaubte Benützung des Kriegsglückes kann wohl nicht behauptet werden, wenn ein siegreich vordringender Staat ein von ihm erobertes feindliches Gebiet zur Kräftigung seiner eigenen Macht benützt und aus demselben Mittel zur Weiterführung des Krieges und zur Erleichterung seiner eigenen Kräfte zieht, zu dem Ende denn auch die Behörden der feindlichen Regierung entfernt und eine eigene Verwaltung einsetzt. Niemand hat z. B. in den von Napoleon angeordneten Verwaltungen österreichischer oder preussischer Provinzen, und später in der Einsetzung von Behörden der Verbündeten in den von ihnen besetzten französischen Departements eine völkerrechtswidrige Handlung gesehen. Gewöhnlich wird zwar wohl schon aus Klugheitsgründen diese Benützung einer Eroberung nicht bis zu einer Aushebung von Truppen und einer Verwendung derselben gegen die bisherige Regierung ausgedehnt werden; allein strenge genommen möchte sich vom Rechtsstandpunkte aus selbst hiergegen nichts einwenden lassen. Sodann ist es nicht sowohl völkerrechtswidrig, als gefährlich und voreilig, wenn eine eroberte Provinz für definitiv dem Feinde entrissen und mit den eigenen Besitzungen vereinigt erklärt wird. Gefährlich nämlich ist ein solcher Schritt, weil er möglicherweise Widerstand bei den Einwohnern hervorrufen und dadurch die eigene Lage verschlimmern anstatt verbessern kann; und vorschnell ist er, theils weil das Kriegsglück sich wieder wenden, dadurch aber das mit solcher Zuversicht für bereits erworben erklärte Gut unter Hohn und Spott wieder verloren gehen kann, theils weil die völkerrechtliche Anerkennung von Seiten anderer Staaten erst nach der förmlichen Abtretung im Friedensschlusse erfolgt, ein früherer Anspruch aber möglicherweise zu

unnöthigen Verwickelungen führen kann. Allein ein Unrecht an sich kann darin nicht erblickt werden, weil das Völkerrecht Eroberungen als Entschädigungs- und Sicherungsmittel grundsätzlich anerkennt. — Eben so ist es wohl nicht als unerlaubt zu betrachten, wenn selbst vor Erfolg der Eroberung die Einwohner solcher Staaten oder Gebietstheile, deren Loslösung von der bisherigen Herrschaft der Zweck des Krieges ist, aufgefordert werden, sich selbst bei dem Kampfe zu betheiligen, und sich mit den für ihre Unabhängigkeit streitenden Gewalten zu verbinden. Sache der Aufgeforderten ist es, sich zu entscheiden, ob sie mit dem Vorhaben einverstanden sind, und ob sie für seine Förderung Gefahren und Opfer übernehmen wollen. Die bisherige Regierung wird natürlich die Rechtmässigkeit eines solchen Abfalles nicht anerkennen, und denselben nicht nur mit Waffen bekämpfen, sondern auch im Falle des Sieges an den Wiederunterworfenen bestrafen; allein die Aufforderung zur Mitwirkung ist kein illoiales Verfahren von Seiten des Feindes.

Wesentlich anders verhält es sich dagegen, wenn von einem Feinde der Versuch gemacht wird, solche Provinzen, von deren einstiger Erwerbung gar nicht die Rede und deren Selbstständigmachung keineswegs Zweck des Krieges ist, zur Empörung zu reizen.

Dass durch eine solche Maassregel die militärischen Kräfte des Gegners sehr geschwächt werden können, und zwar in doppelter Weise, indem ihm nicht nur Hülfsmittel entzogen werden, sondern er auch einen Theil der treu gebliebenen Truppen zur Bekämpfung des Aufstandes verwenden muss, ist allerdings unläugbar; und es mag eine solche Aufwieglung sogar von schnell entscheidendem Erfolge für den ganzen Krieg sein. Dennoch wird offenbar dadurch das Maass des Erlaubten überschritten. Durch die Entzweiung über irgend einen Rechts- oder Interessepunkt erhält der eine Streitende keineswegs das Recht, das Dasein des Gegners zu läugnen und seine Persönlichkeit zu vernichten. Die Vorenthaltung eines Rechtes oder auch eine gefährliche Bedrohung mag einem Staate wohl unter Umständen die Befugniss geben, den Gegner so zu schwächen, dass er künftig dem Rechte und dem Frieden ungefährlich sein wird; allein wenn dessen Dasein überhaupt nicht unvereinbar ist mit sicheren und geordneten Zuständen, so geht das Recht der Selbstvertheidigung nicht bis zu einer völligen Auflösung des entgegenstehenden Staates. Ueber das streitige Recht mag gekämpft werden; allein was nicht im Streite ist, wird auch durch einen Krieg nicht aufgehoben und rechtlos gemacht. Hat nun also, wie doch darüber kein Zweifel ist, ein Staat nicht das Recht die Existenz oder auch nur den Länderbestand eines andern Staates bloss desshalb anzugreifen, weil dessen Nichtvorhandensein ihm vortheilhaft wäre: so kann er auch eine Kriegsfrage nicht über deren eigene Tragweite nach Belieben ausdehnen. Wollte man hiergegen einwenden,

dass eine solche Aufforderung zur Empörung nur ein vorübergehendes Kriegsmittel sei, keineswegs aber die Nothwendigkeit einer bleibenden Zerstörung in sich trage: so würde dem die Alternative entgegengesetzt werden können, dass bei der Aufforderung zum Aufstande entweder eine bleibende Lostrennung wirklich beabsichtigt sei, oder dass sie den Verführten bloss vorgespiegelt werde, mit vorbedachtem Entschlusse beim Friedensschlusse sie unter die bisherige Herrschaft zurückfallen zu lassen. Im ersten Falle würde dann aber eben das Kriegsrecht überschritten; im anderen Falle dagegen eine unverantwortliche Treulosigkeit begangen, welche sicherlich nicht als erlaubtes Mittel erklärt werden könnte. — Die Sache liegt also strenge genommen so, dass ein Staat, welcher Mittel dieser Art anwendet, keineswegs in seinem Rechte ist, sondern im Gegentheile sich selbst als unvereinbar mit dem Bestehen anderer Staaten und mit internationaler Rechtsordnung erweist, und dass er also sämmtliche übrige Staaten in das Recht und selbst in die Nothwendigkeit versetzt, sich gemeinschaftlich gegen ihn zu wenden, um ihn in die Unmöglichkeit solchen völkerrechtswidrigen Gebahrens zu versetzen.

Werden diese Sätze auf die Ereignisse in dem jüngsten italienischen Kriege angewendet, so ergibt sich denn wohl, dass ein Aufruf an italienische Bevölkerungen zur Theilnahme an dem Kampfe nicht als eine Verletzung des Völkerrechtes betrachtet werden kann; dass dagegen der zwar nicht ausgeführte aber mehr oder weniger vorbereitete Plan, Ungarn zu revolutioniren, der internationalen Gesittigung und Berechtigung zuwider lief. Ob Frankreich und Sardinien zu einer Befreiung Italiens von mittelbarer und unmittelbarer österreichischer Herrschaft an sich berechtigt waren oder nicht, ist eine Frage für sich. Allein wenn einmal ein Krieg darüber geführt wurde, so war es nicht folgewidrig und überstieg es die an sich erlaubten Kriegsmittel nicht, die zunächst Selbstbetheiligten aufzufordern, in den Kampf einzutreten. Das Verhältniss Ungarns zu Oestreich dagegen war gar kein Gegenstand einer Meinungsverschiedenheit zwischen den kriegführenden Mächten, während eine erfolgreich angezettelte Empörung dieses Landes Oesterreich in seinem ganzen staatlichen Dasein vernichtete. Letztere war also ein Unternehmen, zu welchem die Feinde unter keinen Umständen berechtigt waren.

Eine Regelung dieser Frage ist sicher von der grössten Wichtigkeit. Bei der durch alle Völker gehenden oft leidenschaftlichen Beschäftigung mit Staatsfragen ist es gar nicht anders möglich, als dass die bestehenden Zustände mannchfach mit den Wünschen eines grösseren oder kleineren Theiles der Bevölkerung nicht übereinstimmen, und dass also eine geschickt angelegte Verführung zu Aufruhr wenigstens nicht selten von Erfolg sein kann. Wenn es nun als völkerrechtlich erlaubtes Kriegsmittel gilt, solche Empörungen nach Gelegenheit hervorzurufen, auch wenn das Missvergnügen der in Frage stehenden Bevölkerung in gar keinem Zusammenhange mit dem Streite unter

den Staaten steht: so ist bei jedem Kriege eine ganz unberechenbare Ausdehnung der Uebel und der Folgen in möglicher Aussicht. Man darf keck behaupten, dass in solchem Falle Europa in eine neue sehr unerfreuliche Phase der internationalen Verhältnisse eingetreten ist, und zwar zu einer Zeit, als man sich mit der Hoffnung einer Beschränkung und Seltenheit der Kriegsübel trug.

Zu einer bindenden Vereinbarung unter den Regierungen in Betreff dieser Frage des internationalen Rechtes ist freilich kaum Aussicht vorhanden; und so bleibt denn auch hier zunächst nur theoretische Aufstellung des Satzes und Bemühung um die zwar langsame aber schliesslich doch entscheidende Gewinnung des allgemeinen Rechtsbewusstseins.

Ex. J. M.